

l'Evolution constitutionnelle dans les Territoires du Nord-Ouest

Rapport du Représentant spécial

janvier 1980



l'Evolution constitutionnelle dans les Territoires du Nord-Ouest

Rapport du Représentant spécial

janvier 1980

En vente au Canada par l'entremise de nos

agents libraires agréés
et autres librairies

ou par la poste au:

Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnements et Services Canada
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

N° de catalogue CP32-36/1979F	Canada: $10.75
ISBN 0-660-90368-7	Hors Canada: $12.90

Prix sujet à changement sans avis préalable.

Disponible également en anglais et Inuktitut.



Special Representative for Constitutional Development in the Northwest Territories
Représentant spécial pour l'Evolution constitutionnelle dans les Territoires du Nord-Ouest

Le 12 décembre 1979

Le très honorable C. J. Clark
Chambre des communes
Ottawa, Canada

Monsieur le Premier ministre,

J'ai le plaisir de vous soumettre mon rapport sur l'Évolution constitutionnelle dans les Territoires du Nord-Ouest. Ce document est le fruit de deux années de consultation, de médiation et d'étude. Je prends à mon compte l'interprétation qui y est faite des problèmes et conclusions.

Comme l'orientation que prendront les Territoires sur le plan des modifications à la Constitution intéresse au plus haut point la population et les représentants élus de cette région du Canada, j'ai également le plaisir de leur soumettre ces propositions. Quoiqu'il n'y ait pas d'unanimité actuellement quant à l'orientation que prendra l'administration des Territoires, je suis persuadé que les résidents sauront eux-mêmes se mettre d'accord. Je crois en outre qu'ils sont prêts à endosser une plus large part du fardeau du gouvernement et à accepter la responsabilité de présenter collectivement leurs propres recommandations au gouvernement fédéral.

Le texte intégral de ce rapport a été traduit en Inuktitut de l'Est; on en a également enregistré sur bande magnétique des résumés dans les langues des Chipewyans, des Dogribs, des Crees, des Loucheux, des Hareskins, des Slaveys-du-Fort-Simpson et des Slaveys-du-Fort-Franklin ainsi qu'en Inuktitut de l'Est et de l'Ouest. Les documents de fond seront déposés aux Archives publiques, à Ottawa, ainsi qu'aux archives du Prince of Wales Northern Heritage Centre, à Yellowknife.

J'ai bon espoir que ces documents, de même que mes conclusions, seront utiles à la population des Territoires dans leurs délibérations sur le gouvernement, ainsi qu'au gouvernement fédéral dans l'étude des considérations que formuleront les habitants du Nord à la suite de leurs travaux.

Veuillez agréer, Monsieur le Premier ministre, l'expression de mes salutations distinguées.

C. M. Drury
Le Représentant spécial

Table des matières

Page

Chapitre

Appendices

Cartes

Cartes de la pochette

1 INTRODUCTION

Suite à une demande formulée en ce sens par le Premier ministre, le Représentant spécial transmet dans le présent rapport les résultats des consultations menées au sujet de l'administration gouvernementale dans les Territoires du Nord-Ouest (T.N.-O.).

LE MANDAT

Au mois d'août 1977, le Représentant spécial recevait le mandat de consulter les chefs du gouvernement territorial, des collectivités et des groupes autochtones au sujet de l'évolution politique et constitutionnelle dans les T.N.-O. On lui demandait alors d'établir un consensus entre les divers groupes consultés et de proposer des mesures visant à:

- modifier et améliorer les structures, institutions et systèmes actuels du gouvernement des T.N.-O.,
- accroître le degré de représentativité, de souplesse et de responsabilité du gouvernement dans les T.N.-O.,
- céder ou déléguer les responsabilités fédérales et les programmes fédéraux au gouvernement des T.N.-O.,
- favoriser la participation des autochtones dans l'administration gouvernementale à tous les niveaux,
- céder des pouvoirs et des responsabilités à l'échelon local, dans les T.N.-O.,
- protéger les intérêts culturels des autochtones.

Le mandat lui-même et son interprétation sont présentés aux Appendices A et B.

LA FAÇON DE PROCEDER

On a créé à Ottawa et à Yellowknife des bureaux afin d'organiser les consultations du Représentant spécial, de collaborer avec toutes les parties intéressées et de les renseigner ainsi que d'assurer un service de recherche et d'analyse. Après avoir constaté que la majorité des habitants des T.N.-O. en avaient assez des enquêtes et que, selon un grand nombre d'entre eux, les experts d'Ottawa interprétaient mal les besoins des gens du Nord, et ce, depuis trop longtemps, le Représentant spécial décida de laisser tomber la formule traditionnelle de l'enquête et d'accepter les invitations formulées par chacun: particuliers, groupes bien constitués ou formés spontanément, collectivités et représentants publics de tous les niveaux. Le cadre et la forme des rencontres étaient laissés à la discrétion de chacun. On tint un bon nombre de réunions publiques, bien que les réunions privées connurent un succès encore plus grand. Mais c'est surtout grâce aux centaines d'entretiens qu'il eut avec les particuliers lors de sa visite des petites collectivités où il passa dans la plupart des cas plusieurs jours, que le Représentant spécial put en apprendre le plus (Appendice C).

C'est surtout au moyen de la médiation que le Représentant spécial a tenté d'obtenir un consensus dans les T.N.-O. Il a joué un rôle de médiateur pour rapprocher les associations autochtones et le gouvernement des T.N.-O., le Conseil des T.N.-O. et les autorités fédérales, le Comité exécutif et le Conseil des T.N.-O., les diverses collectivités des T.N.-O., les différentes associations autochtones ainsi que le gouvernement fédéral et les associations autochtones.

Pour éviter le double emploi, le Représentant spécial a grandement utilisé les services spécialisés d'analyse et d'élaboration des programmes qui existent au sein des ministères fédéraux et territoriaux. Il a aussi présenté aux ministères fédéraux des demandes officielles d'étude de questions précises (voir Appendice E). En outre, il a demandé au Conseil des T.N.-O., au Comité exécutif, aux collectivités, aux groupes d'intérêt et aux associations autochtones de présenter des mémoires.

On a tenu, à Yellowknife et à Ottawa, des colloques qui regroupaient des représentants des gouvernements d'Ottawa et des T.N.-O. de même que des spécialistes en divers domaines: étude comparative des formes de gouvernement, constitution, droits collectifs et droits des autochtones, gouvernements locaux et régionaux (voir Appendice D).

C'est le Représentant spécial et son personnel qui ont vu à établir les coordonnées des études, à en superviser l'exécution et à en faire l'analyse une fois qu'elles leur étaient transmises. De plus, on a procédé à trois études particulières pour le compte du Bureau du Représentant spécial: étude comparative de l'applicabilité des mécanismes de liaison entre certaines institutions autochtones et des structures officielles du gouvernement en Colombie-Britannique, étude comparative des gouvernements locaux et régionaux et rapport présentant l'analyse et l'évaluation des divers modèles constitutionnels possibles dans les T.N.-O. Afin de susciter la discussion, le Représentant spécial a présenté certaines de ses observations au fur et à mesure qu'elles lui venaient dans des discours publics, dans des consultations privées et publiques, ainsi que dans des documents, des analyses et des rapports distribués au public.

Le Représentant spécial a songé à tenir un référendum, comme il est proposé dans l'énoncé du mandat, mais il a conclu que cette consultation serait prématurée. Pour qu'un référendum permette de connaître avec précision l'opinion populaire, les options constitutionnelles doivent d'abord être annoncées et discutées publiquement et la population doit en connaître les conséquences. Bien que de nombreuses options constitutionnelles pour les Territoires aient été présentées au gouvernement fédéral, en principe du moins, elles n'ont pas encore été présentées ni expliquées en détail dans les Territoires. On a donc jugé que les conditions nécessaires pour qu'un référendum soit efficace n'existaient pas à ce moment-là, pas plus que maintenant, d'ailleurs.

LA SITUATION D'ENSEMBLE

Le présent rapport va dans le sens des intérêts des T.N.-O. en matière d'évolution politique et constitutionnelle. Cette orientation était déjà présente, jusqu'à un certain point, dans la directive du mandat qui portait sur la présentation de recommandations en vue d'étendre à toutes les parties des Territoires un mode de gouvernement représentatif, dynamique et efficace. Le mandat reconnaissait de façon implicite la nécessité d'un changement constitutionnel et l'insatisfaction ressentie à l'égard du *statu quo*. Pendant les deux ans qu'a exigé l'exécution du mandat, les conditions dans les T.N.-O., de même que les impressions personnel-

les du Représentant spécial concernant le mode de gouvernement souhaitable, ont renforcé cette orientation et servent de base à l'interprétation des questions étudiées dans le rapport et des conclusions qui y sont présentées.

Bien que certains des facteurs qui influent sur le mode de gouvernement dans les T.N.-O. soient également présents dans d'autres parties du Canada, c'est l'agencement de ces facteurs qui constitue l'originalité des Territoires. La majorité d'une population totale de 46 500 habitants se compose d'autochtones qui représentent six grands groupes linguistiques, des traditions et des modes de vie distincts et variés. Les différences culturelles et linguistiques ne se manifestent pas seulement à l'intérieur des Territoires, mais également entre les Territoires et le Sud du Canada. Même si, dans les Territoires, on ne s'entend pas sur la définition du résident du Nord, ce résident, qu'il s'agisse ou non d'un autochtone, se sent différent des Canadiens du Sud. La diversité et le pluralisme se manifestent et s'expriment en termes de nations, de régions, de populations vivant de part et d'autre de la limite des arbres, de distinctions entre les résidents urbains de Yellowknife et des quatre villes et les ruraux des 47 autres communautés. La population est disséminée sur le tiers de la surface des terres du Canada. Bien que le transport aérien, le téléphone et la télévision aient rendu les communautés moins isolées et bien que l'importance de l'infrastructure matérielle et la distribution des biens et des services aux collectivités soient uniques au monde, le mode d'occupation des terres est rural et les distances entre les communautés très grandes. L'industrie et l'emploi viennent surtout du gouvernement et, dans les T.N.-O., le gouvernement est omniprésent. Pour le Sud, la valeur économique, sinon la valeur principale, des T.N.-O. tient aux possibilités qu'offrent les ressources souterraines. Dans le Nord, la majorité des habitants estiment que la valeur culturelle et économique des Territoires vient des ressources de surface. Ces terres, qui permettent à la faune de subsister, constituent un prolongement de l'âme autochtone, une source de vigueur culturelle et un enrichissement constant. Les valeurs autochtones et l'organisation rurale des Territoires contribuent à maintenir la dépendance de la population à l'égard de la chasse, de la pêche et du piégeage. Il est presque certain que vont continuer à se manifester des tensions constantes entre les partisans de l'exploitation des ressources et les autres de même qu'entre une économie basée sur le salariat et l'économie autochtone.

Les caractéristiques historiques, géographiques, économiques et environnementales des T.N.-O. ont fait l'objet d'études très poussées par diverses personnes, et l'on s'est également arrêté aux particularités culturelles et anthropologiques des autochtones. On n'a toutefois pas examiné l'organisation administrative en place ni l'influence qu'ont pu avoir les traits distinctifs des T.N.-O. sur les structures et les fonctions du système politique. En outre, à l'examen des comparaisons faites par d'autres territoires situés autour du cercle polaire ou avec d'autres formes de juridiction pouvant présenter certaines similitudes, on constate que l'originalité des T.N.-O. ne permet à peu près pas de mener une analyse comparative utile. Par conséquent, si l'on en fait l'analyse, le régime d'autonomie politique du Groënland, l'organisation gouvernementale de l'Alaska, de la Nouvelle-Zélande ou de la Suisse, le Yukon, les dispositions de la Convention de la baie James, les valeurs et les institutions politiques passées et présentes des autochtones, les institutions politiques d'autres régions rurales du Canada ou même l'histoire constitutionnelle du Canada, tout en fournissant certains indices, ont néanmoins des possibilités d'application limitées dans les T.N.-O.

Dans le présent rapport, on favorise une organisation gouvernementale, dans les Territoires de même qu'entre les Territoires et les autorités fédérales, qui reflète l'originalité des T.N.-O. et permette d'adopter des structures souples. Par conséquent, les structures et les fonctions gouvernementales dont il est question, particulièrement lorsqu'il s'agit de l'administration communautaire, peuvent sembler très différentes de leurs équivalents dans le Sud du Canada.

Les conclusions du rapport sont fondées sur certains principes fondamentaux de gouvernement. D'abord, le gouvernement est plus souple lorsque les décisions sont prises et les responsabilités assumées par ceux qui sont les plus directement touchés par ces décisions. A cette fin, le présent rapport met un accent particulier sur l'administration locale ou communautaire. Deuxièmement, à tous les niveaux de gouvernement des Territoires, le pouvoir politique doit correspondre à la capacité d'exercer ce pouvoir et de rendre compte de cet exercice. Troisièmement, le gouvernement doit représenter la population des Territoires et lui rendre des comptes. Autrement dit, les habitants doivent pouvoir élire leurs gouvernants, mais en outre, les institutions publiques de cette société doivent en refléter les valeurs. Quatrièmement, les habitants des Territoires doivent, dans la mesure du possible, jouir de privilèges et de droits politiques égaux à ceux des autres canadiens. Pour que le gouvernement responsable et le statut de province deviennent des droits, ils doivent être négociés avec le gouvernement fédéral, puis, approuvés par le Parlement. Enfin, les habitants des Territoires devront assumer l'importante responsabilité de choisir l'orientation de leur évolution politique ainsi que le cadre constitutionnel de celle-ci.

Nonobstant la faible taille de la population, les principales questions à l'étude en matière de gouvernement dans les Territoires sont extrêmement complexes. Les conclusions présentées ici devraient donc être dans bien des cas considérées comme des objectifs à long terme. Les grandes questions seront étudiées dans des chapitres distincts. Toutefois, les problèmes posés et les conclusions sont en étroite relation. Les conclusions relatives aux revendications des autochtones se renforcent par un accroissement de l'autorité de l'administration communautaire et du régionalisme. Les cessions et la délégation de compétences fédérales dépendent de l'autorité de l'exécutif élu et de l'élaboration de contrôles législatifs de l'exécutif. L'accroissement des pouvoirs des Territoires dépend de l'accroissement des pouvoirs communautaires. Enfin, toutes les modifications proposées aux institutions et aux compétences gouvernementales au sein des Territoires s'appuient sur des conclusions portant sur un processus de révision, de consultation et de prise de décisions dans les Territoires.

A l'heure actuelle, le défi posé au système fédéral canadien consiste à déterminer l'importance des différences que le système peut tolérer entre les provinces constituantes. Comme les T.N.-O. sont un territoire du gouvernement fédéral et comme la Loi sur les T.N.-O. est une loi du Parlement fédéral, il se pourrait que les possibilités de différenciation politique soient plus grandes que s'il s'agissait d'une province.

Toutefois, qu'il s'agisse d'une province, d'un territoire unique ou de plusieurs territoires, l'autonomie de cette région du Canada sera gênée par certains de ses aspects particulièrement vulnérables: la taille de la population par rapport à la superficie des terres, sa dépendance sur le plan fiscal, son emplacement stratégique de même que la conjoncture économique et environnementale qui lui est propre. Les véritables limites posées à l'autonomie politique sont mal comprises dans les T.N.-O. On a fait naître des espoirs, et les gouvernements fédéraux et territoriaux successifs ont eu de la difficulté à faire prendre conscience de ces

contraintes, particulièrement des contraintes fiscales, aux résidents du Nord. La principale difficulté à laquelle se heurteront les résidents et les deux paliers de gouvernement dans les Territoires sera d'abord d'ajuster les espoirs aux réalités. Dans le cadre des contraintes réelles, il s'agira pour cette partie du Canada, de conserver son originalité et d'atteindre ainsi que de maintenir le degré d'autonomie désiré, même si les principaux facteurs déterminants de la politique continuent d'échapper à son autorité.

Le Représentant spécial estime que, compte tenu des contraintes imposées par les réalités d'ordre fiscal et des principes intrinsèques du fédéralisme, les habitants des T.N.-O. devraient jouer un rôle déterminant dans l'orientation de la transformation politique et dans l'établissement du cadre constitutionnel à l'intérieur duquel cette transformation devrait s'effectuer. Il espère donc, à cette fin, que les habitants des T.N.-O. étudieront ses conclusions afin d'en déterminer l'acceptabilité, car il a la conviction que le gouvernement ne pourra fonctionner de façon satisfaisante que s'il est compris et accepté des administrés.

2 LE CADRE CONSTITUTIONNEL

Au cours des vingt dernières années, on a présenté et défendu diverses propositions en faveur de la division des Territoires du Nord-Ouest. En 1979, la division des T.N.-O. en deux entités politiques autonomes ou plus (voir la carte n° 2) a fait l'objet de trois propositions présentées au gouvernement fédéral par les organismes revendicateurs des droits des autochtones des T.N.-O., soit l'Inuit Tapirisat du Canada, la nation des Dènès et l'Association des Métis. Examinées dans leur ensemble, les propositions suscitent les questions fondamentales suivantes: où tracer les nouvelles frontières politiques; quelles doivent être les fonctions, les structures et les compétences des nouveaux gouvernements recommandés en cas de division; comment faut-il procéder pour arriver à un consensus sur les frontières proposées, pour vérifier dans quelle mesure les nouveaux gouvernements pourraient être acceptés par la population des T.N.-O.; comment faut-il procéder pour faire examiner par le public les conséquences des changements aussi bien que les solutions de rechange; enfin, comment faire connaître et accepter dans les T.N.-O. les véritables contraintes fédérales à l'égard de l'autonomie politique des T.N.-O.?

Dans le passé, un certain nombre de résidents du Nord ainsi que des premiers ministres provinciaux ont préconisé l'intégration des T.N.-O. aux provinces du Sud. D'autres personnes qui habitaient les T.N.-O. ou appartenaient au gouvernement fédéral ont proposé la division des territoires en deux régions, dont l'une constituée de la portion orientale, serait administrée directement et de façon continue par le gouvernement fédéral, et dont l'autre, constituée de la portion occidentale, jouirait d'un statut de province. En janvier 1960, lorsque le Conseil des T.N.-O. a étudié la question de la division, les membres élus venaient tous de circonscriptions occidentales des T.N.-O., car l'Est de l'Arctique ne comptait aucun représentant élu. L'Ouest était alors considéré, tout comme maintenant, différent de l'Est aux plans politique, économique et social. Une plus forte population, une économie basée sur l'exploration et l'exploitation des minéraux et des hydrocarbures, des réseaux de communication et de transport plus perfectionnés et une infrastructure de services sociaux plus avancée constituaient autant d'exemples cités pour marquer la différence entre l'Ouest et l'Est. De plus, les membres élus prétendaient que le territoire existant était simplement trop grand à administrer et que les diverses conditions sociales, économiques et géographiques rendaient impossible l'efficacité, à l'échelle des Territoires, de la législation, des politiques et de l'administration axée sur les besoins réels. Ces arguments présentés en faveur d'une division, qu'appuyait d'ailleurs la difficulté d'assurer une administration efficace, présentaient beaucoup d'attraits pour le gouvernement fédéral, principal responsable de l'administration des T.N.-O.

Le Conseil des T.N.-O. de l'époque a proposé la division et a pris les provinces du Sud comme modèles pour promouvoir et accélérer l'établissement d'un gouvernement responsable dans un nouveau territoire délimité dans la portion occidentale. En 1963, on avait prévu un projet de loi fédéral visant à créer deux territoires séparés, mais le projet est mort dans l'œuf au moment de la dissolution du

Parlement fédéral. En 1965, la question de la division a refait surface sous la forme d'un mandat confié à la Commission Carrothers. Au cours de son enquête de deux ans, M. Carrothers a fait l'objet de pressions en faveur de la division, surtout de la part de l'Ouest. Toutefois, comme l'expliquait alors M. Carrothers, cette question apparaissait comme moyen d'arriver à une fin. Le moyen était, essentiellement, la conviction qu'Ottawa refuserait d'envisager un changement politique pour l'ensemble des T.N.-O., mais consentirait peut-être à le faire pour une portion restreinte dans laquelle se retrouvait une population distincte blanche capable de présenter clairement les motifs de son mécontentement au plan politique. M. Carrothers a cependant déconseillé la division pour les raisons suivantes: le désir des résidents non autochtones des T.N.-O. de jouir d'une plus grande autonomie pouvait tout aussi bien se réaliser sans la division; la division était susceptible de nuire aux intérêts et à l'évolution politique des autochtones des T.N.-O.; et la division devait amener assurément l'existence d'une entité non autochtone dans la partie occidentale. Il proposa que l'étude de la question soit reportée jusqu'à ce que les autochtones et les non-autochtones des T.N.-O. en arrivent à envisager une division fondée sur un degré de conscientisation politique commun et sur un fondement politique plus équitable.

Même si l'on continue, dans une certaine mesure, à défendre les arguments du passé, la question de la division tient moins aujourd'hui à l'argument du gouvernement territorial et du Conseil ou à celui du gouvernement fédéral relatif à l'efficacité administrative qu'aux revendications des autochtones. Deux facteurs importants sont d'abord à noter au sujet des propositions de division.

En premier lieu, la délimitation de nouvelles frontières politiques et la séparation des territoires en États politiques indépendants vont de pair avec les propositions sur de nouveaux modes de gouvernement. Il est évident que les frontières politiques proposées pour diviser les T.N.-O. découlent des champs de compétence de ces nouveaux modes de gouvernement définis par l'étendue de leur territoire respectif. La négociation sur le projet de division est en réalité la négociation des divers modes de gouvernement. La recommandation ne vise pas la division indépendamment des circonstances, mais plutôt la division en fonction des modes de gouvernement proposés.

En second lieu, aucune des propositions en faveur de nouveaux modes de gouvernement dans les T.N.-O. ne repose sur des considérations d'ordre ethnique. Chacune d'elles préconise une administration publique, le suffrage universel, la représentativité et la responsabilité en fonction uniquement du principe de la résidence dans l'État proposé. Peu de dispositions garantissent publiquement des droits spéciaux aux groupes ethniques et aucune ne prévoit la représentation ethnique collective par l'intermédiaire des institutions publiques du gouvernement.

L'invitation lancée par le gouvernement fédéral aux peuples autochtones des T.N.-O. pour qu'ils proposent des changements politiques et constitutionnels était fondée sur leur statut de résidents des T.N.-O. et de groupe majoritaire dans leur patrie. Les Inuit, les Inuvialuit, les Dènès et les Métis ont répondu à cette invitation par l'intermédiaire du processus de revendications, dont il est question au chapitre 3, ou par le processus constitutionnel, ou encore par les deux à la fois. Et en tant que recommandations sur la réorganisation de l'administration publique dans les T.N.-O., des propositions ont été et doivent être prises en considération.

Le document présenté par la Nation des Dènès en mars 1979 et intitulé *Recognition of the Dene Nation through Dene Government* propose la réorganisation de

l'administration publique et l'établissement d'institutions et de structures gouvernementales fondées sur un nouveau territoire dont les frontières politiques entoureraient la vallée et le delta du Mackenzie. Les Dènès proposent le transfert des compétences de type provincial du gouvernement fédéral à un Parlement dènè formé de résidents tant autochtones que non autochtones des T.N.-O. Bien que cette proposition laisse supposer que la nation des Dènès ne peut subsister sans une réorganisation de l'administration publique, son but n'est pas de réserver cette administration exclusivement aux Dènès; il vise plutôt à assurer une meilleure représentation au sein des institutions gouvernementales et une plus grande responsabilité du groupe majoritaire à l'intérieur du territoire déterminé à l'égard des prises de décisions politiques. Grâce à une meilleure représentation, à une participation aux nouvelles institutions, au pouvoir de gérer le territoire et les ressources et à d'autres responsabilités de type provincial, les Dènès prétendent que la survie de leur nation sera assurée.

L'Association des Métis des T.N.-O., dans ses revendications présentées en août 1977, a proposé une autre frontière pour diviser les Territoires, soit le prolongement vers le nord de la frontière entre la Saskatchewan et le Manitoba. Les Métis ont également recommandé la création du Sénat du couloir de la vallée du Mackenzie, composé de délégués des conseils communautaires élus du Mackenzie. Le Sénat serait responsable des décisions touchant les propositions présentées par le gouvernement ou l'industrie en vue de l'exploration et de l'exploitation des terres aborigènes.

Dans sa dernière proposition datée du 7 septembre 1979 et intitulée *Political Development in Nunavut*, l'Inuit Tapirisat du Canada (ITC) recommande que le territoire de Nunavut soit érigé en province en trois étapes. La frontière géopolitique proposée correspond à peu près à la limite des arbres et comprend la partie occidentale de l'Arctique et le delta du Mackenzie. L'unité des T.N.-O. et la possibilité que les structures de l'administration locale et le régionalisme puissent donner satisfaction aux peuples de l'Est, de l'Ouest et du Centre de l'Arctique sont rejetées par l'ITC. Selon cet organisme, la participation réelle aux institutions du gouvernement territorial, la responsabilité de la population de l'Est à l'égard des décisions d'ordre territorial et la faible possibilité pour un seul gouvernement territorial de considérer les nombreuses disparités culturelles, linguistiques et géographiques dans les T.N.-O. ont échoué dans le passé et n'ont aucune chance de succès dans l'avenir.

Dans le territoire de Nunavut, le Committee for Original Peoples Entitlement (COPE) a proposé de tracer une frontière politique autour de la région occidentale de l'Arctique et de nommer cette région la «municipalité régionale de l'Ouest de l'Arctique». En tant qu'administration régionale distincte, la municipalité en question ferait partie de la province de Nunavut ou, en attendant la concrétisation de ce projet, elle constituerait un palier administratif et politique de gouvernement à caractère régional au sein des T.N.-O.

D'autres suggestions et opinions ont été exprimées de façon moins officielle sur la question de la division. Certains résidents de la partie occidentale des T.N.-O. continuent de souscrire à l'argument du passé voulant que la division soit le moyen d'arriver à une fin, c'est-à-dire la constitution de l'Ouest en province. On croit en outre que les facteurs politiques et socio-économiques, y compris le système politique plus complexe de l'Ouest et son économie plus développée, continuent de contribuer à la réalisation de l'objectif politique recherché, soit l'accession de l'Ouest au statut de province. D'autres résidents de l'Est de l'Arctique ont proposé la division en raison de ce que l'on peut appeler un

sentiment d'isolement administratif et législatif de Yellowknife et du handicap qui en découle, soit l'absence d'un gouvernement efficace et représentatif dans l'Est. Au cours des dernières années, l'évolution de la conscience politique dans l'Est de l'Arctique a éveillé ce sentiment chez quelques résidents autochtones et non autochtones, conseils communautaires, administrateurs des gouvernements territorial ou fédéral et groupes d'intérêt reconnus.

Dans son document de mars 1979 intitulé *Position of the Legislative Assembly on Constitutional Development in the Northwest Territories*, le Conseil des T.N.-O. a fondé ses propositions constitutionnelles sur l'unité des T.N.-O. Le Conseil d'alors a mentionné que le succès des négociations avec le gouvernement fédéral pour obtenir le statut de province dépendait du maintien de l'unité des T.N.-O. Dans l'argumentation du Conseil comme dans celle des autres partisans de l'unité, on retrouve de façon implicite l'opinion selon laquelle un partage approprié des pouvoirs, non seulement entre les T.N.-O. et le gouvernement fédéral, mais également dans le débat fédéral-provincial, serait moins probable advenant la division des Territoires. Cependant, le Conseil a proposé qu'une fois les T.N.-O. érigés en province, la question de la division soit remise à l'étude et fasse l'objet d'un référendum.

Un grand nombre d'objectifs communs sous-tendent les arguments en faveur de la division et les principes à l'appui des divers modes de gouvernement recommandés. Mentionnons entre autres une meilleure représentation de la population tant autochtone que non autochtone des T.N.-O. et ce, à tous les paliers de gouvernement et dans le processus de prise de décisions des gouvernements du Nord sur des questions touchant le Nord; une plus grande responsabilité directe des représentants élus pour ce qui est des décisions prises; la cession des pouvoirs du gouvernement fédéral et du gouvernement territorial à des administrations plus près des gens touchés par les décisions; la décentralisation des responsabilités de type provincial par le gouvernement fédéral au profit des T.N.-O.; la reconnaissance par le gouvernement fédéral et le Sud du Canada du caractère unique des T.N.-O. ainsi que des valeurs culturelles et socio-économiques comme des conditions particulières qui y règnent; la distinction entre les résidents permanents du Nord et les individus de passage et l'importance de la représentation des premiers au sein du gouvernement.

L'opinion selon laquelle le gouvernement des T.N.-O. ne répond pas aux besoins de la population est clairement exprimée dans les arguments en faveur de la division. Les structures du gouvernement ne semblent pas représentatives des personnes qu'elles sont supposées servir, pas plus que les fonctions gouvernementales ne semblent refléter les valeurs de la société du Nord ou l'essence des politiques touchant le plus les citoyens. On est d'avis que de nouveaux gouvernements, souverains et politiquement distincts l'un de l'autre, seraient en mesure d'assurer une meilleure représentation et d'exercer le pouvoir d'une façon plus appropriée.

Dans tous les cas, l'objectif qui incite les partisans de la création de nouveaux gouvernements à prôner la division est d'en arriver à un meilleur gouvernement. Dans le passé, la séparation de la partie occidentale des T.N.-O. se justifiait par la perspective d'un meilleur gouvernement, c'est-à-dire un gouvernement plus responsable grâce à la création d'une entité politique autonome et séparée de l'Est. Aujourd'hui, les porte-parole des autochtones des T.N.-O. croient qu'un bon gouvernement, c'est-à-dire un gouvernement dont les structures seraient conformes à leurs propres valeurs, ne peut exister sans la séparation des Territoires en plusieurs parties.

Au cours des dernières années, les partisans du maintien de l'unité politique des T.N.-O. n'ont pas toujours présenté l'argument du bon gouvernement. Ils ont plutôt allégué que la création de deux ou plusieurs états politiques indépendants dans une région qui représente le tiers de la superficie du Canada et dont la population atteint au total 46 500 habitants se solderait par une dépendance encore plus grande envers le Sud du Canada; que la dépendance fiscale à l'égard du Parlement fédéral pour soutenir l'augmentation des coûts administratifs et politiques s'accentuerait; que la venue d'experts du Sud pour administrer des compétences de type provincial augmenterait le nombre d'individus de passage; que la bureaucratie et les structures gouvernementales prendraient plus d'ampleur dans une région où l'administration est déjà omniprésente. Ils allèguent également que le pluralisme linguistique, culturel et géographique des T.N.-O. peut s'accommoder de la décentralisation et de la délégation des pouvoirs par le gouvernement fédéral et le gouvernement territorial.

Le rejet de la division en raison de la fragilité de l'économie des T.N.-O., de leur faible population ou de leur dépendance fiscale et administrative ne constitue pas une réponse convaincante pour les tenants actuels de la division qui aspirent à un meilleur gouvernement. Seules une étude approfondie de la possibilité d'existence d'un bon gouvernement dans les Territoires non divisés et sa mise à l'essai pourraient fournir des réponses à leurs arguments. En outre, une décision réfléchie sur la division nécessite l'examen des diverses frontières politiques proposées, un consensus entre leurs défenseurs respectifs ainsi que la compréhension et l'accord des personnes appelées à être gouvernées à l'intérieur des frontières finalement acceptées. Les structures et fonctions des nouveaux gouvernements doivent être élaborées, comprises et acceptées par les gouvernés éventuels. Les pouvoirs législatifs et administratifs convoités, particulièrement ceux qui ont trait aux terres et aux ressources, sont actuellement du ressort fédéral. La cession de ces compétences et d'autres de type provincial par le gouvernement fédéral serait probablement nécessaire pour que les tenants de la division obtiennent l'assurance que la séparation amènerait effectivement un meilleur gouvernement grâce à une plus grande autonomie.

L'inquiétude du gouvernement fédéral à l'égard de la division touche trois aspects. Premièrement, tant et aussi longtemps que les T.N.-O. et l'administration d'une ou de plusieurs de ses parties sont financièrement dépendants du Parlement fédéral, l'augmentation de la charge fiscale demeure soumise à l'examen du Parlement. Comme l'expose le chapitre 6, les arrangements financiers actuels concernant l'administration locale et le gouvernement territorial dans les T.N.-O. reflètent la faible assiette fiscale et les coûts considérables des T.N.-O. comparativement au reste du Canada. Aucune évaluation n'a été faite jusqu'à maintenant du coût des diverses formes de gouvernement proposées dans l'hypothèse de la division et il serait en réalité impossible de le faire à l'étape où en est leur conceptualisation. Cependant, toute demande de financement public adressée par les nouveaux gouvernements des T.N.-O. au gouvernement fédéral devra être ratifiée par le Parlement. Afin d'assurer la responsabilité de ces nouveaux gouvernements en matière d'impôt et la concordance entre les attentes de la population et leur réalisation effective à l'étape de la mise au point des divers modes de gouvernement, il ne faut pas travailler dans l'abstrait ni éviter de tenir compte des contraintes fiscales imposées par le fédéral. Deuxièmement, le gouvernement fédéral, le Parlement ainsi que les provinces voudront probablement s'assurer que les pouvoirs conférés aux nouveaux gouvernements ne sont pas plus grands que ceux dont jouissent les provinces et sont conformes à la Constitution canadienne comme aux conventions actuelles du fédéralisme.

Troisièmement, en ce qui a trait aux négociations sur le transfert des pouvoirs, le gouvernement fédéral a tout intérêt à s'assurer que les fonctions législatives et exécutives seront exercées de façon responsable par les nouveaux gouvernements.

Le rythme du transfert des pouvoirs par le gouvernement fédéral dépendra de la rapidité avec laquelle les nouveaux gouvernements seront en mesure d'assumer leurs responsabilités dans différents domaines, notamment la gestion de l'environnement, les services sociaux et de santé, la justice et les finances publiques.

Conclusions

2.1. L'objectif d'établir un gouvernement plus représentatif et plus responsable dans les T.N.-O est commun à toutes les propositions présentées ci-dessus et est fortement appuyé dans le présent rapport. Les diverses structures gouvernementales et frontalières proposées suscitent les questions suivantes: quelles sont les propositions susceptibles de raffermir le gouvernement et de mieux servir les intérêts de la population des T.N.-O.? Quelles sont celles qui vont accroître l'autonomie politique des T.N.-O. et leur capacité de résister aux forces d'attraction du Sud du Canada ainsi que d'assurer une représentation efficace de cette région ou de ses parties dans l'équilibre des forces entre le gouvernement fédéral et les provinces? Afin de maintenir le degré d'autonomie politique désiré dans les T.N.-O., la province éventuelle devra être dotée d'une infrastructure politique et économique qui lui permettra de subsister. Autrement, la dépendance actuelle envers le gouvernement fédéral ou territorial risque de faire place à une autre forme de dépendance encore plus grande à l'égard d'organismes fédéraux, provinciaux, internationaux ou autres.

La notion de «résident du Nord» peut ne rallier l'assentiment de l'ensemble des résidents des T.N.-O. que sur un nombre restreint de points. Les frontières politiques actuelles peuvent être le fait d'un accident historique. Les divers peuples qui forment la population des T.N.-O peuvent présenter plus de différences que de similitudes. La création d'États séparés à l'image du pluralisme des T.N.-O. peut sembler une voie plus facile que la recherche de solutions dans le cadre d'un système politique unique. Les inconvénients de la dépendance politique et économique actuelle peuvent paraître plus grands que ceux des autres formes de dépendance possibles non encore manifestées, et la mise en place de l'infrastructure nécessaire à la survie politique peut sembler moins importante que l'établissement de frontières politiques. En outre, les autochtones s'estiment les plus désavantagés par le maintien de l'unité des T.N.-O. Advenant une division, ils auraient la possibilité de jouir d'un gouvernement majoritaire dans les régions des T.N.-O. où ils prédominent.

Nous en arrivons à la conclusion suivante: les conséquences externes à long terme de la division n'ont pas été étudiées comme il se doit. Les tenants de la division ont examiné de façon beaucoup moins approfondie les contraintes imposées à l'autonomie dans le quotidien des relations fédérales-provinciales que les faiblesses de l'administration dans les T.N.-O. Par ailleurs, les partisans de l'unité n'ont pas étudié aussi sérieusement le renforcement de l'infrastructure politique interne et les conditions requises pour assurer un meilleur gouvernement dans les T.N.-O. qu'ils ne l'ont fait pour les conditions nécessaires à l'accession au statut de pro-

vince. Les conséquences de la division et les conditions de la réalisation n'ont pas été étudiés à fond. On n'a pas encore commencé à renseigner la population et les communautés des T.N.-O. sur les nouveaux modes de gouvernement proposés, ni à vérifier l'accueil que leur réserverait le public. Le chapitre 7 présente des moyens possibles d'aborder ces questions fondamentales et de vérifier une fois pour toutes si la division reçoit l'assentiment de la population.

Les conclusions qui suivent dans le rapport appuient l'unité des T.N.-O. Elles font valoir la nécessité d'apporter des changements dans les fonctions et les structures des administrations fédérale, territoriale et communautaire afin d'accroître la représentativité, la responsabilité et l'adaptabilité du gouvernement d'un bout à l'autre des T.N.-O. D'importantes cessions de pouvoirs à l'administration communautaire, l'autonomie en matière de procédure politique locale, le choix par la communauté de la langue utilisée, la délégation de pouvoirs aux structures régionales et la décentralisation de l'administration territoriale à l'échelle régionale sont proposées à titre de réformes aux institutions actuelles et constituent de ce fait une solution de rechange à la division des T.N.-O. en États politiques distincts. Selon ce qui est exprimé dans le présent rapport, pour arriver à la décision la plus sage possible sur la division ou l'unité, les conditions et les conséquences de chaque option doivent être comprises et acceptées partout dans les T.N.-O. L'évolution et la réforme des structures de gouvernement en place devraient permettre aux résidents des T.N.-O. et à leurs dirigeants élus d'être mieux renseignés sur les véritables obstacles posés par un système politique territorial unique avant qu'une recommandation en faveur de la division ne soit présentée au Parlement.

La tâche du gouvernement et du Conseil des T.N.-O. ainsi que des nombreux partisans de l'unité, consiste à mieux refléter et représenter la diversité culturelle, politique, géographique et économique des T.N.-O. et de sa population, et à permettre à cette diversité d'exister et de se manifester à l'intérieur d'un cadre étatique ou constitutionnel unique. La tâche des partisans de la division consiste à étudier et à anlyser les solutions de rechange proposées avant de prétendre que de nouvelles frontières politiques apporteront nécessairement une plus grande autonomie politique. La tâche du gouvernement fédéral consiste à exposer clairement à la population les contraintes réelles auxquelles seront soumises la cession et la délégation de pouvoirs aux T.N.-O. Elle consiste également à faciliter et à permettre le règlement de ces questions dans le Nord avant qu'une décision ne soit prise à l'échelon fédéral.

3 LES POPULATIONS AUTOCHTONES ET LEURS REVENDICATIONS DANS LES TERRITOIRES DU NORD-OUEST

On peut considérer les autochtones des Territoires du Nord-Ouest comme des Canadiens qui ont des intérêts «particuliers». L'originalité sociale, culturelle et politique de ces populations provient de leurs origines aborigènes et de leur patrimoine dans les Territoires du Nord-Ouest, de leurs traditions culturelles et économiques, de leurs rapports avec l'environnement et de leurs valeurs politiques. Bien que leurs origines aborigènes ne comportent peut-être aucune reconnaissance juridique au Canada, ces origines ont traditionnellement revêtu une portée morale qui se perpétue de nos jours.

La relation entre les populations autochtones, la terre et les ressources de la faune n'est pas seulement de nature économique, mais également de nature mystique. L'organisation culturelle des autochtones est traditionnellement fondée sur la famille plutôt que sur les hiérarchies organisationnelles. Les autochtones sont traditionnellement collectivistes plutôt qu'individualistes. Ils ont toujours été enclins au partage des possessions et des biens matériels plutôt qu'à la propriété exclusive, de même qu'à la communication verbale plutôt qu'écrite. On peut énoncer ainsi leurs principes politiques: consensus plutôt que système de vote majoritaire, préférence accordée aux délégués plutôt qu'aux représentants, décentralisation plutôt que centralisation, partage de l'information et des connaissances et recours au droit naturel plutôt qu'au droit écrit.

Les traditions et les valeurs sociales, culturelles et politiques des populations autochtones des T.N.-O. évoluent constamment devant les nouvelles influences et les exigences du monde extérieur qui, dans le Sud du Canada, ont entraîné l'adaptation des populations autochtones, quand ce n'était pas leur assimilation. Cependant, il n'y a que dans les T.N.-O. que les populations autochtones forment la majorité de la population, qu'elles sont réparties en groupes de population relativement homogènes et qu'elles ont conservé une certaine vigueur culturelle. Ce dernier aspect est illustré, notamment, par la survivance de la langue de six des principales populations autochtones: Dogrib, Slavey, Loucheux, Chipewyan, Cree et Inuktitut.

Historiquement, le gouvernement du Canada a assumé une part de responsabilité dans la protection des populations autochtones, bien que la nature de cette protection ait bien évolué. Tout en reconnaissant qu'il existe dans les T.N.-O. quelques répercussions juridiques découlant directement de l'article 91.24 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, c'est en vertu de ce même article qu'on considère que le gouvernement fédéral entretient des rapports particuliers avec les populations autochtones. La Loi sur les Indiens est inopérante dans une large mesure dans les T.N.-O. comparativement au Sud du Canada, parce qu'elle insiste principalement sur le régime des réserves et qu'il n'existe qu'une seule petite réserve dans les T.N.-O., à Hay River. Néanmoins, cette Loi aide le gouvernement fédéral à négocier directement avec les Indiens inscrits et, par extension, avec les Inuit qui demeurent dans les T.N.-O.

Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest (G.T.N.-O.) adopte des dispositions particulières pour les populations autochtones par le biais de divers mécanismes. La Loi sur les Territoires du Nord-Ouest comporte, au paragraphe 14(3), des dispositions empêchant le Commissaire de faire adopter des lois qui restreignent ou abolissent les droits de chasse traditionnels des Indiens et des Inuit; en mars 1978, le Conseil des Territoires du Nord-Ouest a fait adopter sa motion n° 12-64 pour laquelle il recommande que les Métis reçoivent la même protection.

Les ordonnances territoriales accordent également des privilèges aux populations autochtones dans des domaines comme la chasse, le piégeage, les prêts aux petites entreprises et l'éducation. En vertu d'une entente avec le gouvernement fédéral, le G.T.N.-O administre les programmes destinés aux Indiens et aux Inuit des T.N.-O. Cependant, la teneur et le processus des revendications des populations autochtones, qui relèvent du ministère des Affaires indiennes et du Bureau fédéral des revendications des autochtones, constituent actuellement les éléments les plus importants des rapports particuliers entre le gouvernement fédéral et les populations autochtones des T.N.-O. Le règlement des revendications a effectivement permis de reconnaître quatre des principaux groupes autochtones des T.N.-O.: les Dènès, les Métis, les Inuit et les Inuvialuit.

Politique du gouvernement fédéral en matière de revendications

La politique du gouvernement fédéral concernant l'ensemble des revendications territoriales du début des années 1970 a été élaborée afin de satisfaire aux obligations morales et aux besoins des populations autochtones qui n'avaient pas encore conclu de traité et qui devaient envisager la perte de leur droit traditionnel d'utilisation et d'occupation de leurs terres. La réaction du gouvernement fédéral découlait de sa responsabilité historique et constitutionnelle à l'égard des populations autochtones, du fait qu'il possédait des ressources dans les T.N.-O., surtout des hydrocarbures, et de l'importance de régler les questions relatives à l'utilisation des terres afin de pouvoir poursuivre les travaux d'exploration et de mise en valeur de ces ressources dans l'intérêt du pays. Un exposé de principe du gouvernement fédéral a établi en 1973 des lignes directrices de l'orientation du gouvernement fédéral. Cet énoncé de principe proposait qu'en contrepartie des bénéfices que les autochtones retiraient de l'utilisation et de l'occupation traditionnelles des terres, on dédommagerait les populations autochtones en leur donnant de l'argent comptant, des privilèges de chasse, de pêche et de piégeage, une part des revenus provenant des ressources, la possibilité de participer aux administrations publiques locales et régionales des T.N.-O., des possibilités de développement économique de même que le titre de propriété exclusif des terres dans certaines régions. La Convention de la Baie James et du Nord québécois, signée en 1975, vint préciser ce concept, bien que le gouvernement fédéral ait déclaré que les clauses de cette Convention ne devaient servir qu'à titre indicatif et qu'elles ne feraient pas jurisprudence de façon absolue. Le gouvernement fédéral désirait vraiment que le règlement des revendications territoriales prévienne toute possibilité de revendications futures fondées une fois de plus sur l'utilisation et l'occupation historiques.

En 1975, puis en août 1977, le gouvernement fédéral a déclaré dans des énoncés de principe sur l'aménagement politique des T.N.-O. que les structures et les fonctions gouvernementales ne pouvaient être négociables dans le cadre des revendications territoriales. Ainsi, tout en reconnaissant le bien-fondé d'une participation et de possibilités accrues par le biais de l'administration publique, cette reconnaissance n'était pas destinée à faire l'objet des négociations concer-

nant les revendications des populations autochtones. Le principe d'une administration publique ne saurait être négocié à partir de droits politiques collectifs ou de la nature des groupes ethniques ni pour ce qui est du gouvernement fédéral, ni pour ce qui est du Parlement, ni pour ce qui est de l'ensemble des citoyens canadiens.

Répercussions des revendications dans les T.N.-O.

Les dispositions des revendications ainsi que les modalités et le moment du règlement constituent des facteurs de toute première importance pour l'avenir constitutionnel et politique des Territoires du Nord-Ouest. Leur importance dans les T.N.-O. tient en partie au nombre de personnes directement touchées. Dans l'ensemble des Territoires, environ 60 pour cent de la population serait directement touchée par le règlement des revendications des autochtones. Dans les régions de l'Est et du Centre de l'Arctique, la proportion des bénéficiaires éventuels atteindrait environ 80 pour cent de la population. Les dispositions des revendications auront un effet important non seulement sur les grandes communautés autochtones, mais aussi sur la création d'une administration destinée à tous les habitants des T.N.-O., autochtones et non autochtones.

Les cartes n°s 3 et 5 et l'appendice H indiquent la répartition de la population dans les T.N.-O. selon les établissements, les hameaux, les villages, les villes et la cité de Yellowknife. La population non autochtone des T.N.-O. se concentre dans la cité de Yellowknife et dans les villes de Hay River, Inuvik, Fort Smith, et Pine Point. Environ 80 pour cent de la population autochtone des T.N.-O. demeure dans des établissements, des hameaux et des villages.

Ces communautés à prédominance autochtone ont historiquement toujours été publiques et elles le sont toujours. Elles ne sont pas exclusivement autochtones du point de vue juridique et la population autochtone qu'elles regroupent n'est pas toujours homogène. Outre le mélange des populations autochtones et non autochtones dans nombre de ces communautés, la population autochtone elle-même constitue un mélange de Dènès et de Métis. A Aklavik, les Inuvialuit, les Dènès et les Métis forment la population autochtone.

Le nombre des bénéficiaires éventuels et le mélange des populations de bénéficiaires dans les T.N.-O. et dans bien des communautés permettent encore d'entrevoir d'importantes répercussions sur le gouvernement territorial et l'administration locale. La superficie et l'emplacement des terres ainsi que les privilèges d'utilisation des terres concédés à des particuliers aux termes d'ententes sur les revendications conclues entre le gouvernement fédéral et les revendicateurs autochtones, par exemple, auront un effet considérable sur les pouvoirs et les structures de planification et de gestion foncières du gouvernement territorial et de l'administration locale notamment en ce qui concerne les droits d'usage, les servitudes et les emprises. De nouveaux regroupements des organismes économiques et au sein de l'infrastructure administrative privée, comme les sociétés de placement et de développement, influeront sur la planification économique du gouvernement et les besoins du public en matière d'industrie de services, de services publics, de transports et de communications. L'acquisition à titre privé par les communautés autochtones des terres situées à proximité ou autour des communautés influera sur leurs possibilités d'expansion et les fonctions de l'administration locale dans la gestion et l'accessibilité des terres et des ressources de la faune à proximité des communautés. Enfin, si l'on considère que les revendications font l'objet de discussions et qu'elles seront probablement

réglées sur une base régionale, le régionalisme dans les T.N.-O. en sortira renforcé et nécessitera assurément une organisation plus régionale de l'administration du G.T.N.-O.

Revendications des populations autochtones dans les T.N.-O.

L'importance de ces revendications aux yeux des populations autochtones des T.N.-O. provient de leurs attentes en ce qui concerne l'objectif et le contenu des revendications ainsi que les avantages politiques, économiques, et culturels qu'ils en retireront. Inconstestablement, les populations autochtones des T.N.-O. font plus confiance à leur statut de populations ayant des rapports particuliers avec le gouvernement fédéral qu'à celui qu'ils ont avec l'administration publique locale et territoriale.

Cependant, l'histoire et les expériences des populations autochtones au Canada, exclues et mises à l'écart dans des réserves, ne sont pas des plus heureuses, pas plus, d'ailleurs que leurs rapports de dépendance vis-à-vis le gouvernement fédéral. En réalité, cette dépendance, aussi bien dans le Sud du Canada que dans les T.N.-O., a fait naître un désir d'autogestion, de possession de ressources suffisantes et d'un fonds de terres, de participation aux processus de prise de décisions du gouvernement de même que d'autonomie au sein de la structure constitutionnelle canadienne.

Les groupes autochtones soumettant des revendications au gouvernement fédéral sont motivés en partie par leur méfiance collective à l'égard des institutions de l'administration publique et par leur constatation de l'échec historique du gouvernement du Canada à faire progresser les intérêts des autochtones ou à concilier leurs valeurs culturelles avec les méthodes et les décisions du gouvernement. Cette méfiance qui existe dans les T.N.-O. s'est manifestée lorsque certains dirigeants autochtones ont officiellement refusé de reconnaître le gouvernement territorial ou d'y participer. Cette méfiance des autochtones à l'égard du gouvernement est fondamentale parce que les autochtones du Canada sont traditionnellement et culturellement enclins à la participation et à l'action collectives. Toutefois, les traditions et les institutions du gouvernement du Canada et des T.N.-O. sont plutôt fondées sur l'individualisme. Les Parlements peuvent légitimement résoudre des problèmes concernant le Canada ou les provinces parce que chacun des citoyens canadiens y est représenté selon le principe du suffrage personnel. Les institutions établies selon le principe de l'individualité perdent cependant une certaine partie de leur légitimité lorsqu'elles régissent des populations qui privilégient plutôt le principe de la collectivité. Ces populations acceptent moins facilement qu'une seule personne s'exprime en leur nom, défende leurs intérêts ou décide pour elles, qu'elles n'acceptent un délégué chargé de ne présenter que des désirs collectifs du groupe. Le principe de la souveraineté du peuple et l'utilisation des mécanismes de démocratie populaire demeurent plus naturels dans le système des principes politiques des autochtones que le gouvernement représentatif basé sur des droits et des privilèges individuels. Les populations autochtones s'attendent à ce que le règlement des revendications leur offre un autre choix que l'administration publique basée sur le régime parlementaire par le biais de la promesse de bénéfice d'un fonds de terres économiquement indépendant. De façon plus importante encore, les populations autochtones s'attendent à ce qu'on leur garantisse une participation collective aux prises de décisions gouvernementales et qu'ils entérinent une reconnaissance constitutionnelle de ces communautés à la mesure de celle dont jouissent les provinces canadiennes. Puisque la maîtrise de leurs destinées collectives ne

peut être assurée par le seul biais de la possession foncière, mais qu'elle doit également comprendre la maîtrise des processus de prise de décisions du gouvernement, les revendications sont devenues indissociables du contenu et du processus politiques et constitutionnels.

En substance, les avantages, les privilèges et les droits collectifs revendiqués varient considérablement d'un groupe à l'autre bien que, d'une manière générale, on puisse les résumer en termes de possession foncière et de contrôle des ressources et du mode de vie.

Les dirigeants autochtones des T.N.-O. revendiquent la souveraineté historique et contemporaine sur les terres et les ressources des T.N.-O. Ainsi, dans la perspective autochtone, la négociation concernant les terres et les ressources signifie la tenue des débats sur la cession, le contrôle et la gestion des terres et des ressources qui leur ont toujours appartenu et qui leur appartiennent encore. Par conséquent, les avantages et les droits que les dirigeants autochtones réclament du gouvernement fédéral, ils les revendiquent en juste contrepartie de ce qu'ils considèrent comme les privilèges de propriété et d'utilisation qu'ils ont abandonnés au gouvernement fédéral. Les droits fonciers concernant les ressources de surface et souterraines revendiqués pour des terres détenues en toute propriété se rapportent ordinairement aux terres traditionnellement utilisées et occupées par les autochtones et au sujet desquelles leurs dirigeants estiment qu'elles ne doivent sous aucun prétexte être cédées au gouvernement fédéral.

En ce qui concerne le Committee for Original Peoples Entitlement (COPE), dans le cadre duquel la proposition la plus détaillée des revendications autochtones a été présentée jusqu'à maintenant, certaines terres privilégiées ont été échangées contre d'autres terres offrant une possibilité de subsistance identique. De plus, une restriction concernant la possession de la terre et des ressources de surface a été acceptée à des conditions particulières qui concédaient à l'administration publique des privilèges en matière d'utilisation des terres. Une troisième catégorie de terres a été établie pour lesquelles sont déterminées les conditions régissant l'accès et les privilèges spéciaux accordés aux Inuvialuit en matière de faune. La confirmation du pouvoir des autochtones dans leur domaine économique traditionnel est revendiquée par le biais de la gestion des ressources renouvelables: chasse, pêche, piégeage et exploitation forestière et agricole. Un contrôle administratif exclusif s'appliquera sur les terres qui continueront à appartenir exclusivement à la collectivité autochtone. Dans d'autres domaines, le degré d'exclusivité du contrôle diminuera proportionnellement au degré de propriété. Diverses dispositions concernant le partage des recettes et des redevances ainsi que des indemnités sont réclamées, selon la superficie des terres, leur catégorie et les privilèges usufruitiers négociés.

Les organismes autochtones réclament également des indemnités pour la perte de leur mode de vie traditionnel et de leurs privilèges d'utilisation des terres. Ces organismes veulent mettre en valeur et protéger les langues et les cultures autochtones en administrant leurs propres affaires culturelles et en complétant les programmes gouvernementaux par des projets parrainés par les intéressés afin de satisfaire leurs objectifs linguistiques et culturels. Etant donné que la tradition intellectuelle autochtone n'a jamais comporté la même coupure brusque entre la culture et la politique que celle de la société occidentale, la maîtrise du mode de vie, en ce qui concerne les autochtones, se transforme facilement en maîtrise du processus de prise de décisions gouvernemental.

Le résumé qui va suivre donne les grandes lignes des avantages, des privilèges et des droits réclamés par la Nation des Dènès, l'Association des Métis des Territoires du Nord-Ouest, l'Inuit Tapirisat du Canada et le COPE. Les positions décrites constituent l'attitude officielle la plus récente de chaque groupe autochtone. Etant donné que certaines de ces prises de position sont encore en voie d'élaboration, ce qui suit ne doit pas être considéré comme définitif.

La Nation des Dènès, dans des documents approuvés officiellement par son assemblée nationale entre 1976 et 1977, a proposé que les T.N.-O. actuels soient divisés en trois territoires distincts. Les limites du territoire des Dènès seraient déterminées à partir des terres et des eaux traditionnellement utilisées et occupées par eux. Les terres des Dènès engloberaient les 400 000 milles carrés situés en deçà de la limite des arbres, à l'exception d'un territoire réservé aux populations non autochtones habitant les communautés autour et à proximité du Grand lac des Esclaves, c'est-à-dire les communautés de Yellowknife, Hay River, Fort Smith et Pine Point.

Pour ce qui est de l'organisation administrative, la Nation des Dènès a réclamé la création de nouvelles institutions législatives et administratives basées sur les traditions de prise de décisions, les institutions et les usages de ceux qui constituent la majorité de la population du nouveau territoire, même si elle reconnaît à tous les habitants le droit de voter et de détenir un poste au sein du gouvernement. Afin de remplacer l'actuel Conseil des T.N.-O., on a proposé la création d'une administration de type «métropolitain» ou inspirée du modèle des «Nations unies»; le nouvel organisme serait établi conjointement par les trois nouveaux territoires et s'occuperait des affaires internes et externes d'intérêt commun.

En mars 1979, l'exécutif de la Nation des Dènès a publié un document de travail pour expliciter sa position sur le principe de l'autodétermination des autochtones dans les T.N.-O. Dans ce document de travail, on déclarait que les populations autochtones du Nord n'avaient jamais abandonné leur droit à s'autogérer, y compris leur droit de créer des systèmes de gouvernement basés sur les institutions et les coutumes autochtones traditionnelles en matière de prise de décisions. Les Dènès y proposaient que la reconnaissance des nations aborigènes et de leur droit collectif à s'autogérer dans le Nord soit à la base d'un tel gouvernement et suggéraient, comme point de négociation, la création d'un, de deux territoires ou même plus. Un nouveau type de gouvernement était appelé à remplacer le G.T.N.-O. dans la patrie des Dènès par un Parlement des Dènès élu au suffrage universel. Ce document proposait également le partage des pouvoirs entre les Dènès et le gouvernement fédéral, notamment les pouvoirs inhérents aux provinces, les pouvoirs concurrents fédéraux-provinciaux, les pouvoirs fédéraux en vertu de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique et les libertés dont les Dènès devraient jouir à titre d'aborigènes.

L'Association des Métis des Territoires du Nord-Ouest proposait, dans ses dernières revendications présentées en juillet 1977, la division des T.N.-O. en deux territoires situés de chaque côté du méridien séparant le Manitoba de la Saskatchewan et un certain nombre de mesures législatives et administratives concernant la gestion des terres et des ressources de ces territoires. Les mesures envisagées pour le territoire de l'Ouest comprenaient la création d'un nouveau ministère fédéral des Territoires du Nord-Ouest qui remplacerait les ministères et les programmes fédéraux existants et qui sont directement ou indirectement responsables du développement social, politique et économique des T.N.-O. A l'échelon local, les conseils communautaires devaient être consti-

tués par les établissements du couloir de la vallée du Mackenzie dont chacun enverrait un délégué au Sénat du couloir de la vallée du Mackenzie, qui serait chargé de prendre des décisions sur les aménagements proposés par le gouvernement et l'industrie au sujet des terres aborigènes, et qui serait aidé dans ces fonctions par le Conseil administratif autochtone pour la réglementation de l'utilisation des terres. L'Association des Métis a laissé bien des responsabilités d'administration comme de gestion au G.T.N.-O. et au gouvernement fédéral. Cependant, afin de protéger les droits des autochtones touchant leurs terres et leurs ressources, le Sénat proposé se verrait accorder le pouvoir d'opposer son veto aux décisions du gouvernement fédéral et du gouvernement territorial.

Depuis la présentation de ces revendications en 1977, l'Association des Métis s'est consacrée à l'élaboration de propositions concernant le développement économique de la vallée du Mackenzie et à l'examen de la réforme politique, particulièrement en ce qui touche les communautés et les institutions territoriales existantes. Des difficultés ayant surgi lorsque les dirigeants Métis et Dènès ont tenté, au cours des deux dernières années, de réconcilier les divergences politiques et idéologiques de leurs revendications portant sur la vallée du Mackenzie, les Métis ont décidé que l'élaboration des revendications ne constituait plus le premier objectif de leur association.

En 1976 et plus récemment à la conférence d'Igloolik en septembre 1979, l'Inuit Tapirisat du Canada a réaffirmé le droit des Inuit à l'autodétermination et soutenu que l'exercice de ce droit nécessitait une division des T.N.-O. Les Inuit ont désigné Nunavut, nouveau territoire au nord de la limite des arbres, où la majorité Inuit établirait les structures et les méthodes de fonctionnement d'un gouvernement. La représentation et la participation au gouvernement du Nunavut seraient non discriminatoires; mais c'est toutefois la majorité Inuit qui verrait à créer les institutions nécessaires et à déterminer les méthodes de fonctionnement du gouvernement. Les Inuit prévoient que le Nunavut serait reconnu comme une province à part entière d'ici dix à quinze ans. En attendant, un «organisme de planification» déterminerait l'utilisation des terres et l'aménagement des ressources suite aux propositions des collectivités du Nunavut et des sociétés Inuit. Ces dernières pourraient recevoir des indemnités du gouvernement fédéral, ainsi que le contrôle des biens et la gestion des terres et des eaux du Nunavut qui, traditionnellement, appartiennent aux Inuit.

Le 31 octobre 1978, une entente de principe sur les revendications des autochtones a été conclue entre le gouvernement fédéral et le COPE, qui agissait au nom des Inuvialuit de l'Ouest de l'Arctique. En vertu de cette entente, les Inuvialuit doivent recevoir des indemnités pour la perte de leur mode de vie traditionnel ainsi que le titre de propriété de trois catégories différentes de terres: les terres détenues en toute propriété et contiguës à cinq collectivités de l'Ouest de l'Arctique; le droit de propriété de certaines terres, à l'exception de celui des ressources souterraines, mais y compris le droit de négocier des «ententes de participation» avec les exploitants de ces ressources; les terres où les intérêts des Inuvialuit ont été reconnus et où des privilèges particuliers leur ont été accordés. Les indemnités, les terres et les ressources reçues doivent être administrées par les Inuvialuit par l'intermédiaire de leurs sociétés privées créées à cette fin et par l'intermédiaire des comités chargés de l'utilisation des terres et de la gestion de la faune. Les comités en question doivent établir le lien entre les responsabilités de l'administration publique et celles des Inuvialuit. Afin d'appuyer les aspirations économiques et culturelles des Inuvialuit, le gouvernement a annoncé qu'il prenait divers engagements à cet égard et il a mis au point un

programme de progrès social. Enfin, l'entente exposait le principe de la participation des Inuvialuit au gouvernement de la région occidentale de l'Arctique ainsi que les méthodes de fonctionnement et les structures du gouvernement conforme aux traditions Inuvialuit. Cette entente de principe proposait que les droits des Inuvialuit soient protégés à la fois par des privilèges fonciers et financiers et par l'administration régionale.

Au cours des derniers mois, des discussions préliminaires ont eu lieu entre le COPE et le G.T.N.-O. sur la réalisation éventuelle des objectifs politiques du COPE par le biais d'une réforme du gouvernement dans l'Ouest de l'Arctique, d'une décentralisation et d'une délégation accrues des pouvoirs dans la région, d'une rationalisation des relations entre les divers organismes privés ainsi que des fonctions liées au règlement des revendications et celles de l'administration publique. Ces discussions entre le COPE et le G.T.N.-O. sont de bon augure dans un milieu où le sujet des revendications des autochtones a provoqué un fort mécontentement chez toutes les parties intéressées.

Peu nombreux sont les résidents non autochtones qui ont une idée précise des objectifs des populations autochtones et des conséquences probables des négociations liées aux revendications. Même les groupes revendicateurs se sentent menacés par les autres groupes lors de leurs négociations respectives avec le gouvernement fédéral. Les objectifs des revendications de certains groupes entrent en conflit avec ceux d'autres groupes, avec le maintien du G.T.N.-O. et, dans certains cas, avec les pouvoirs fédéraux constitutionnellement établis. Le gouvernement et le Conseil des Territoires du Nord-Ouest étant perçus comme des prolongements du gouvernement fédéral, ils sont rarement consultés par les autochtones. Les revendications et les réformes les plus raisonnables proposées au gouvernement ne sont malheureusement pas reconnues à leur juste valeur et la proposition de modifier progressivement le mode de gouvernement a abouti à une impasse. De fait, les groupes d'autochtones faisant preuve de modération semblent particulièrement vulnérables, à la fois devant la réaction du gouvernement fédéral, qui hésite à conclure des ententes avec les groupes revendicateurs les plus militants, et devant leurs propres membres, qui se sentent frustrés de la lenteur excessive et de la stérilité des discussions qui portent sur les revendications.

Les rapports actuels entre les associations et les dirigeants des Dènès et des Métis illustrent la variabilité et l'inconstance des attitudes à l'égard de la teneur et de la méthode de règlement des revendications, la confusion des autochtones et des non-autochtones quant aux fins de ces revendications ainsi que les objectifs très différents et la mésentente entre les populations autochtones des T.N.-O. Les Dènès et les Métis habitent les communautés situées en deçà de la limite des arbres, dans la vallée du Mackenzie.

Dans les T.N.-O., les Indiens inscrits selon la définition donnée dans la Loi fédérale sur les Indiens sont soumis aux dispositions de cette loi appliquée par le MAIN. Bien que la plupart des dispositions se rapportant aux réserves soient, à l'exception de la réserve de Hay River, inopérantes dans les T.N.-O., on retrouve, dans les communautés de la vallée du Mackenzie, des conseils et des chefs de bande qui défendent uniquement les intérêts des Indiens inscrits, conformément à la Loi sur les Indiens. Indépendamment de la définition fédérale de l'expression «Indien inscrit», les populations indiennes des communautés de la vallée du Mackenzie, composées d'Indiens inscrits, d'Indiens non inscrits et de Métis, ne sont pas différenciées par l'usage juridique ou administratif au plan local ou territorial. Les distinctions établies à leur sujet proviennent de deux sources:

d'abord, les associations tribales historiques, les conflits historiques entre tribus, et l'usage encore répandu des langues tribales distinctes; ensuite, le différend politique entre les deux associations autochtones, celle de la Nation des Dènès et l'Association des Métis. L'appartenance à l'une ou l'autre de ces associations dépend plus d'un engagement idéologique à l'égard des revendications territoriales proposées que des liens du sang. Il en résulte que, dans les communautés hétérogènes de la vallée du Mackenzie, la division à l'intérieur des populations indiennes est accentuée par les différends politiques et par les associations et les conseils formés sur place pour défendre des intérêts idéologiquement opposés.

Le 27 septembre 1978, le gouvernement fédéral, par l'intermédiaire du ministre des Affaires indiennes et du Nord, a annoncé son intention de négocier une entente avec toutes les populations indiennes de la vallée du Mackenzie. Dans un communiqué de presse le titulaire du ministère des Affaires indiennes et du Nord d'alors a expliqué la position du gouvernement comme il suit:

> Un règlement final unique s'impose parce que tous les autochtones de la vallée du Mackenzie, qu'ils soient Indiens, Métis ou Indiens non inscrits, habitent les mêmes collectivités, utilisent les mêmes terres et les mêmes ressources et, dans bien des cas, partagent les mêmes liens familiaux. Un règlement négocié conjointement permettrait de reconnaître l'historicité de l'utilisation et de l'occupation communes de la Vallée, et renforcerait toute la collectivité autochtone qui y habite. D'importance égale, les négociations conjointes permettraient de faire preuve de souplesse à l'égard des besoins régionaux dans un règlement final.

Les dirigeants de la Nation des Dènès ont rejeté la position fédérale en matière de négociations. Les négociations entre les Dènès, les Métis et le gouvernement fédéral n'ont pas repris depuis. Bien que les dirigeants des Métis et des Dènès aient vainement tenté, depuis, de parvenir à une réconciliation des organismes, le différend idéologique s'étend maintenant à toute la région et aux populations indiennes des collectivités de la vallée du Mackenzie.

Négociations des revendications

La méthode de représentation des intérêts du gouvernement dans les négociations portant sur les revendications a également envenimé les relations et accentué le désaccord entre les parties intéressées des T.N.-O. Depuis 1973, la négociation des revendications a entraîné la participation, d'une part, de revendicateurs autochtones par l'intermédiaire de leurs organismes établis à cette fin grâce à l'aide du gouvernement fédéral. D'autre part, le gouvernement fédéral a été représenté par le Bureau des revendications des autochtones dirigé par le ministre des Affaires indiennes et du Nord.

Le ministre fédéral, par l'intermédiaire du Bureau des revendications des autochtones, représente dans ces démarches les intérêts des ministères et des organismes fédéraux, les intérêts du G.T.N.-O. et de l'ensemble des T.N.-O., ainsi que les intérêts «particuliers» des populations autochtones, comme il est établi dans l'Acte de l'Amériqe du Nord britannique et dans la politique fédérale. En vertu d'un accord, le G.T.N.-O. a participé de façon intermittente aux discussions sur les revendications. Cependant, cette participation a été restreinte en raison de la résistance des populations autochtones et de la crainte des négociateurs fédéraux de voir la venue d'une tierce partie compliquer et ralentir les négociations. Le manque d'empressement du gouvernement fédéral à faire participer le G.T.N.-O. aux négociations s'explique également par le fait que, dans une large mesure, les revendications concernaient les juridictions fédérales actuelles et que

le G.T.N.-O. avait été incapable de convaincre les populations autochtones de son engagement soit à l'égard du règlement des revendications des autochtones, soit à l'égard des intérêts globaux des autochtones.

Voici, en résumé, la situation des revendications dans les T.N.-O.: il existe une confusion générale dans les T.N.-O. quant aux objectifs et au fondement des négociations liées aux revendications ainsi que des points de vue contradictoires parmi les dirigeants autochtones et les populations autochtones elles-mêmes. Néanmoins, le règlement de ces revendications est collectivement et individuellement perçu par les autochtones comme étant la question principale, malgré l'existence d'opinions diamétralement opposées sur l'interprétation de la teneur et des modalités des revendications. La réforme et l'évolution de chacun des aspects du gouvernement dans l'ensemble des T.N.-O. exigent que soient clairement établis les points essentiels et l'objectif des revendications, la signification des négociations, ainsi que la compréhension et l'acceptation des principes de revendication des autochtones et des non-autochtones.

A mesure que des ententes de principe pourront être conclues, leur mise en œuvre, qui exigera des négociations sur le choix des terres et des privilèges, des avantages économiques, des structures de gestion publiques et privées, sera longue et ardue. Cette mise en œuvre nécessitera le recours à une méthode de choix des terres suffisamment judicieuse pour équilibrer les intérêts à long terme de l'administration publique dans les T.N.-O., y compris ceux des administrations communautaires, et les intérêts particuliers des communautés autochtones. Il faudra concilier les intérêts individuels des autochtones habitant dans des communautés mixtes visées par des règlements de revendication distincts. Les revendications présentées par les dirigeants autochtones des T.N.-O. devront faire l'objet de campagnes d'information pour être comprises et acceptées par les résidents du Nord et par les autochtones si l'on désire que les règlements se réalisent et durent. A l'échelon local, régional et territorial, l'existence de liens officieux et officiels entre les structures publiques et privées de gestion des terres et des ressources sera essentielle à l'efficacité du gouvernement dans les T.N.-O. Le rôle essentiel que le gouvernement fédéral a toujours joué au cours des négociations liées aux revendications et sa représentation au sein des organismes de revendication qui en résulteront devront être repensés si le gouvernement fédéral a l'intention d'accroître les responsabilités gouvernementales dans les T.N.-O.

Les objectifs des revendications des autochtones devraient être la protection et la promotion des intérêts économiques et culturels des autochtones. Concernant les intérêts politiques, les objectifs et les modalités des ententes conclues avec les populations autochtones, même si elles sont négociées de façon collective, devraient être compatibles avec l'intérêt individuel des autochtones et des non-autochtones envers l'évolution de l'administration publique. La mise en œuvre des ententes et la création d'un gouvernement responsable dans les T.N.-O. seront probablement très longues et donneront lieu à des négociations difficiles. Etant donné l'interdépendance et la communauté des intérêts des populations autochtones et non autochtones en matière de réforme gouvernementale, il sera nécessaire d'adopter une ligne de conduite permettant de faire avancer à la fois les revendications et l'évolution constitutionnelle.

Conclusions

Le présent rapport propose trois façons de satisfaire aux besoins particuliers des populations autochtones dans les T.N.-O.: les revendications autochtones, la dévolution de pouvoirs aux unités politiques de base ou aux administrations communautaires dans les T.N.-O. ainsi qu'une représentation et une responsabilité accrues au sein du processus de renouvellement du gouvernement territorial et de la constitution dans les T.N.-O. La deuxième et la troisième façons d'aborder la question sont traitées de façon plus approfondie aux chapitres 4 et 7 respectivement.

3.1. Puisque le principe de collectivité et, par conséquent, celui des droits collectifs demeurent extrêmement importants pour les populations autochtones, il devrait être clair que les revendications autochtones portent sur les droits que des groupes, qui se sont eux-mêmes constitués, peuvent collectivement réclamer du gouvernement fédéral, du gouvernement territorial ou des deux à la fois. Les avantages et les privilèges qui constituent les droits collectifs et qui imposent des obligations au gouvernement fédéral et à celui des Territoires doivent être définis sans ambiguïté par le gouvernement fédéral et expliqués publiquement dans les T.N.-O.

Le règlement des réclamations doit viser à indemniser les communautés autochtones pour la perte de leur mode de vie traditionnel, de leurs terres et de la jouissance de celles-ci ainsi qu'à leur fournir les possibilités économiques et culturelles dont elles ont besoin pour être en mesure de choisir entre la participation à la vie publique territoriale et canadienne, le maintien de leur mode de vie traditionnel, ou un agencement des deux possibilités.

3.2. Deux étapes et deux points de départ distincts ont été proposés en vue de la négociation des revendications dans les T.N.-O.: des ententes de principe et des ententes de mise en œuvre. Les ententes de principe devraient d'abord être négociées entre les groupes revendicateurs et le gouvernement fédéral, représenté par le ministre fédéral des Autochtones proposé au chapitre 7. Le Conseil des T.N.-O. devrait prendre part aux négociations sur les revendications à titre de représentant des intérêts territoriaux. Sa présence à ce stade ne saurait cependant être considérée comme celle d'un négociateur. Les ententes de principe devraient être conclues dès que possible, à la fois pour protéger les intérêts des autochtones et pour permettre une évolution constitutionnelle progressive dans les T.N.-O. sans porter, en apparence ou en réalité, préjudice aux droits, aux avantages et aux privilèges des communautés autochtones. Au stade de l'entente de principe, les objectifs communs et l'accord mutuel sont rendus publics, l'entente qui en résulte, signée par le ministre responsable et chacun des groupes autochtones, constitue la base des ententes de mise en œuvre. Des ententes de principe doivent être conclues avec tous les groupes revendicateurs des T.N.-O. et avoir des incidences sur la *Loi des Territoires du Nord-Ouest.*

Les ententes portant sur les revendications des autochtones nécessiteront une certaine protection juridique et politique qui tiendra compte de l'importance et du caractère collectif de ces règlements. Cette nécessité suppose certaines précautions destinées à mettre les clauses de ces ententes à l'abri d'un amendement intempestif par le corps législatif élu. Le caractère

collectif du règlement des revendications se refléterait dans une formule d'amendement exigeant l'accord de chacune des communautés autochtones avant qu'une clause quelconque de ces ententes puisse être modifiée, dans le cas présent, par le Parlement fédéral. La Convention de la Baie James et du Nord québécois constitue un exemple de règlement de revendications. Chaque article est protégé par des critères d'amendement stipulant qu'avant d'être approuvée, toute modification des dispositions d'un article nécessite le consentement de l'Administration régionale CREE ou de l'Association des Inuit du Nouveau-Québec ou de l'une des «parties autochtones».

3.3. Les ententes de mise en œuvre, conformes à la teneur et aux dispositions des ententes de principe, seraient négociées entre les autochtones revendicateurs et le membre du Comité exécutif des T.N.-O. désigné pour s'occuper des revendications autochtones et comptable envers le Conseil des T.N.-O. Le ministre fédéral des Autochtones serait représenté au titre de responsable d'office des intérêts des autochtones et afin de faire en sorte que les objectifs des ententes de principe soient réalisés. Au cours des négociations portant sur la mise en œuvre, le gouvernement fédéral continuerait à financer les groupes autochtones.

L'étape de la mise en œuvre des négociations et du règlement des revendications sera certainement très longue si l'on désire parvenir à des règlements applicables et durables avec les communautés autochtones. Le G.T.N.-O. et les groupes autochtones collaboreront à l'élaboration de structures administratives publiques et privées, à la création de liens entre les institutions publiques et privées et leurs fonctions respectives et à la mise en place d'une infrastructure rationnelle; ils feront également en sorte que les sociétés de placement et de développement et les programmes culturels des autochtones reçoivent l'appui de la population. Le succès de cette étape du processus de revendication dépendra dans une large mesure de la confiance que les autochtones revendicateurs auront conservée envers le G.T.N.-O. et de la mesure dans laquelle l'administration publique pourra aider les communautés autochtones plutôt que de les concurrencer.

L'exécutif est responsable du progrès des négociations sur les revendications, dont il doit rendre compte au Conseil et à la population des T.N.-O.; cette dernière devrait par conséquent être mieux informée des intérêts des autochtones et des dispositions découlant des revendications et se sentir plus concernée à cet égard.

Les ententes de mise en œuvre qui en résulteront devront figurer dans les lois des T.N.-O., sous forme soit d'Ordonnances sur les ententes de mise en œuvre (*Implementation Agreement Ordinances*), soit d'articles dans les ordonnances existantes. Comme pour la *Loi sur les Territoires du Nord-Ouest* et l'entente de principe, les ententes de mise en œuvre devraient être renforcées par une formule d'amendement qui nécessitera l'accord des parties négociatrices.

3.4. Aux fins des ententes de principe, les négociateurs devraient s'inspirer du précédent établi par l'Entente de principe du COPE. Les différentes catégories de terres devraient être déterminées en fonction du degré plus ou moins grand de propriété et de contrôle dont jouissent les autochtones. Les ententes fixeraient la superficie et la valeur des terres de la catégorie I

pour lesquelles les communautés autochtones recevraient un titre de toute propriété. Le Conseil des T.N.-O. confirmerait le titre de propriété réel des terres de la catégorie I au cours des négociations portant sur la mise en œuvre des ententes. Lorsque la décision initiale à l'égard des terres de la catégorie I, ou de leur emplacement, fera l'objet d'un veto de la part du Conseil territorial, ce dernier devra négocier des terres ou des ressources de valeur équivalente et soumettre le tout à l'accord des populations autochtones.

Quant aux terres de la catégorie II, les populations autochtones recevraient le pouvoir de négocier des «ententes de participation» avec le gouvernement et les exploitants privés des ressources souterraines, ainsi que le droit de propriété complet des terres de surface et ce, à tous les autres égards. Comme dans le cas des terres de la catégorie I, si le Conseil territorial, après avoir consulté les administrations communautaires et d'autres groupes d'intérêt, préfère négocier d'autres terres de la catégorie II que celles déterminées pour l'entente de principe, des avantages compensatoires de valeur égale comprenant à la fois un règlement en espèces, le choix d'autres terres ou un droit de propriété pour une superficie réduite mais comportant plus de privilèges devraient être accordés. Sur les terres de la catégorie III, les populations autochtones recevraient des privilèges d'usufruit garantis sur les terres publiques.

Les sociétés privées de placement et de développement créées par les communautés autochtones afin d'administrer les avantages compensatoires découlant des revendications ne devraient pas être assujetties à l'impôt en premier lieu en ce qui concerne les terres, les ressources ou les espèces constituant la base économique initiale. Le chapitre 6 expose les raisons justifiant l'imposition ultérieure de ces sociétés conformément aux politiques fiscales des gouvernements des paliers supérieurs.

Les ententes de principe et les ententes de mise en œuvre subséquentes ne doivent aucunement restreindre l'investissement et les programmes de développement de ces sociétés. Les programmes culturels, scolaires ou sociaux privés peuvent être établis de façon indépendante ou à frais partagés avec le gouvernement ou d'autres organismes privés et ne devraient pas nuire au financement public des programmes et des services publics.

3.5. Les négociations au sujet des ententes de principe étant en cours, les négociations devront se poursuivre entre les administrations communautaires et les directeurs régionaux du G.T.N.-O. que représente le membre de l'exécutif responsable de l'administration communautaire et des opérations régionales. Le chapitre 4 traite des compétences proposées pour les administrations communautaires en matière d'éducation, de gestion des terres et des ressources renouvelables, de programmes sociaux, de langues locales, de dispositions législatives territoriales ainsi que du pouvoir de délégation de ces administrations au profit de structures régionales. Ce sont les pouvoirs que les dirigeants autochtones ont réclamé par le biais des droits collectifs dans les ententes portant sur les revendications. Bien que ces pouvoirs soient abordés dans le présent rapport par l'intermédiaire des institutions publiques du gouvernement, aux échelons communautaire et régional, ils constituent néanmoins une source importante d'autonomie locale pour les communautés où habite la majorité de la population autochtone.

Parce que les structures politiques constituent un élément important de la protection fournie aux populations autochtones touchant le règlement de leurs revendications, la Loi sur les Territoires du Nord-Ouest devra être amendée de manière à reconnaître l'ordre de gouvernement municipal dans les T.N.-O. La loi amendée devra aussi énumérer les pouvoirs minimums que les administrations communautaires pourront exercer. Le Conseil des T.N.-O. pourra par la suite préciser ces pouvoirs dans des ordonnances territoriales, mais il ne pourra retrancher des pouvoirs aux communautés que par un amendement du Parlement fédéral.

Au Canada, les administrations municipales sont établies par les législatures provinciales qui combinent souvent une loi cadre à des lois particulières destinées à des communautés particulières. Les législatures provinciales se réservent le droit de modifier, de restreindre ou d'annuler les compétences des administrations locales. Dans les T.N.-O., on a proposé de créer, dans le cadre de la Constitution, un ordre de gouvernement communautaire reconnu, dont les pouvoirs ne pourraient être modifiés ou révoqués par le processus législatif régulier des T.N.-O. Il est à remarquer que la Commission suisse d'experts qui a présenté un rapport sur la révision constitutionnelle en 1977 recommandait que les communes soient clairement mentionnées dans la constitution fédérale de la Suisse. En outre, bien que ce soient les gouvernements des cantons qui déterminent les pouvoirs des communes, la Commission suisse d'experts recommandait que les communes puissent recourir directement aux cours fédérales si leur autonomie au sein du canton se trouvait menacée.

La loi révisée sur les Territoires du Nord-Ouest pourrait également comporter une clause visant à protéger la langue utilisée par les groupes autochtones. La clause pourrait être rédigée comme il suit:

> Aucune loi établie par n'importe laquelle des institutions gouvernementales dans les Territoires du Nord-Ouest ne peut s'appliquer ou entrer en vigueur de façon à avoir un effet défavorable sur l'utilisation de la principale langue autochtone parlée ou autrement utilisée par une administration communautaire.

3.6. Enfin, dans le but de favoriser les conventions, les politiques et les ordonnances qui soutiennent et qui confirment l'élément autochtone dans les T.N.-O., le caractère autochtone des T.N.-O. pourrait être posé comme principe dans l'exposé des motifs d'une loi révisée sur les Territoires du Nord-Ouest. Les résidents des Territoires pourraient décider eux-mêmes du libellé de cet exposé des motifs, lequel devrait cependant être rédigé de façon à reconnaître le principe que les Territoires ont été la patrie des autochtones et qu'ils demeureront toujours la seule vraie patrie des descendants de leurs populations aborigènes. L'exposé des motifs pourrait être rédigé comme il suit:

> La présente loi déclare et affirme que les Territoires du Nord-Ouest doivent être constitués de façon à rendre possible un avenir commun pour toutes les personnes qui habitent les Territoires; toutes ces personnes sans exception peuvent s'enorgueillir à juste titre des réalisations des Inuit et des Dènès depuis l'époque des aborigènes, de celles des Métis et des premiers pionniers qui se sont adaptés aux conditions extrêmement difficiles avec l'aide des populations indigènes de même que de celles de tous les autres citoyens du Canada qui ont pavé la voie à l'autonomie des Territoires du Nord-Ouest.

Un tel exposé de motifs déterminerait l'esprit de la loi et tiendrait compte de l'originalité autochtone des T.N.-O.

4 LE GOUVERNEMENT DANS LES TERRITOIRES DU NORD-OUEST

Bien que les opinions soient très partagées sur la forme que doit prendre le gouvernement dans les Territoires du Nord-Ouest, la plupart des résidents sont d'avis que le type d'administration actuelle ne convient pas. Selon certains membres des diverses collectivités et associations autochtones, le gouvernement a marqué une expansion trop rapide et n'a pas pris l'orientation appropriée; selon d'autres, par contre, tels les membres du Conseil territorial, il ne s'est pas développé assez rapidement. De toute façon, dans l'un ou l'autre cas, il est clair que l'état actuel des choses ne satisfait personne.

La principale critique formulée à l'égard du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest est la suivante: comme il ne s'agit ni d'un gouvernement «par le peuple», ni «du peuple», ce n'est probablement pas un gouvernement «pour le peuple». L'on affirme d'ailleurs que les pouvoirs et responsabilités sont encore pratiquement tous dans les mains du gouvernement fédéral. Bien qu'il semble que les résidents du Nord aient acquis une certaine autonomie, la plupart d'entre eux ont l'impression d'être encore administrés de loin, à la manière d'une colonie du Canada.

Le sentiment de frustration, que suscite cette impossibilité de gérer ses propres affaires, est ressenti tout aussi vivement dans les 50 communautés réparties sur les 1,3 millions de milles carrés que dans la cité de Yellowknife. Il constitue d'ailleur un important stimulant aux nombreuses propositions relatives à l'évolution constitutionnelle.

Bien que certains résidents du Nord aient exagéré l'importance de leur impuissance, il n'en est pas moins vrai qu'à la fin des années 70 le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest forme un amalgame complexe d'institutions politiques et administratives qui tend à cacher l'autorité réelle et à disperser les responsabilités. D'une part, on trouve pratiquement tous les organismes représentatifs à chaque palier de gouvernement. Le Conseil territorial et les divers types de conseils communautaires, par exemple, se rapprochent des institutions politiques du Sud tant par leur composition que par certaines de leurs attributions. D'autre part, le pouvoir décisionnel est exercé par des fonctionnaires nommés à Yellowknife, tels le commissaire et le sous-commissaire, ainsi que par la lointaine administration du ministère des Affaires indiennes et du Nord, à Ottawa.

La disparité entre l'apparence d'un gouvernement responsable et la réalité d'une administration qui s'exerce de loin jette une confusion extrême eu égard au champ réel des pouvoirs et responsabilités des institutions territoriales. Il s'ensuit donc que malgré un sentiment de frustration général causé par l'impossibilité de gérer les affaires des Territoires et des communautés individuelles, il arrive fréquemment que les fonctionnaires élus des deux paliers n'exercent même pas, pour la simple raison qu'ils les ignorent, les pouvoirs qu'ils détiennent. De plus, l'apparence d'autorité ne signifiant pas nécessairement l'exercice de pouvoirs réels, la population ne sait trop qui blâmer ou louer des politiques et des mesures adoptées. La situation actuelle du gouvernement dans les Territoires du Nord-

Ouest est donc aussi confuse que complexe. Que cette situation soit attribuable à une période de transition normale ou à un développement trop rapide des institutions, il n'en reste pas moins que le fonctionnement efficace et responsable du gouvernement dans le Nord représente un problème difficile à résoudre.

Evolution du gouvernement dans les T.N.-O.

Depuis 1905 et jusqu'au milieu des années 60, le gouvernement territorial constituait une ramification du gouvernement fédéral. Bien qu'en 1905 un amendement à la Loi sur les territoires du Nord-Ouest ait permis la création d'un Conseil territorial, il a fallu attendre jusqu'en 1951 pour que trois conseillers élus puissent se joindre au Conseil et qu'au moins une séance par année se tienne dans les Territoires.

Malgré les modifications apportées, le Conseil territorial, au début des années 60, donnait l'impression d'être à peine plus qu'un comité ministériel et le gouvernement territorial n'était qu'une simple division administrative fédérale. Le poste de commissaire allait traditionnellement de pair avec celui de sous-ministre des Affaires du Nord canadien et des Ressources nationales, celui de sous-commissaire, avec le poste de chef du Service territorial des Affaires du Nord, et celui de conseiller nommé, avec un poste ayant trait aux Affaires du Nord au sein de la fonction publique du Canada.

Au cours des années 60, le style du gouvernement dans les T.N.-O. a semblé s'écarter de l'administration simple et directe qui avait prévalu jusqu'alors. Les postes de commissaire et de sous-commissaire sont d'abord devenus des postes à temps plein, des représentants du secteur privé ont été nommés au Conseil et, en 1966, le nombre de membres élus au Conseil territorial augmentait afin de pouvoir y inclure trois membres domiciliés au nord de la limite des arbres, les membres élus se retrouvant ainsi majoritaires. C'est cependant le rapport de Dean Carrothers, en 1966, qui a entraîné le changement le plus radical; en effet, en 1967, le commissaire et l'administration territoriale se déplaçaient d'Ottawa à Yellowknife. Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest existait pour de bon.

Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest de 1979 présente une image très différente de celle qui s'offrait à Dean Carrothers, il y a 14 ans: en 1965-66, les budgets de fonctionnement et d'immobilisation s'élevaient respectivement à \$9 640 000 et \$4 746 383; en 1978, les mêmes dépenses étaient de \$189 475 177 et de \$56 657 924; le nombre de fonctionnaires territoriaux était de 50 en 1965-66 alors qu'en juin 1979, il se chiffrait à 2 851, y compris les enseignants. La multitude de structures gouvernementales est encore plus impressionnante. Par exemple, Dean Carrothers recommandait que le gouvernement territorial établisse sept départements. Il y en a maintenant 13, dont sept sont des départements de services et six des départements de programmes. Le gouvernement, à qui incombe la tâche de gérer une étendue de terre représentant le tiers du Canada, a divisé les Territoires du Nord-Ouest en quatre districts administratifs régionaux. Il a entrepris récemment un vaste programme visant à décentraliser certains des pouvoirs de l'administration centrale, à Yellowknife, au profit des centres administratifs des district régionaux. L'administration territoriale se compose actuellement de 1 068 employés dans les régions, ce qui représente 48 pour cent du nombre total des employés, les enseignants non compris.

Le Conseil territorial se compose maintenant de 22 membres, élus au suffrage universel; il est donc largement représentatif des diverses communautés des Territoires. Les conseillers choisissent leur président et établissent leurs propres règlements et procédures. Lors du dernier Conseil, ils ont nommé trois de leurs membres à un Comité exécutif formé du commissaire, du sous-commissaire et du commissaire-adjoint. Chaque membre de cet embryon de «cabinet» se voit assigner l'un ou plusieurs des 13 départements du gouvernement territorial. Les membres du Comité exécutif présentent et défendent les mesures législatives de leur «gouvernement», ils rendent compte de leur «ministère» devant le Conseil.

La Loi sur les Territoires du Nord-Ouest, en particulier l'article 13, détermine les pouvoirs législatifs du Conseil territorial qui, sauf quelques exceptions importantes, se rapprochent des pouvoirs accordés aux provinces en vertu de l'article 92 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Dès 1970, les principaux programmes administrés par le fédéral, mais généralement réservés aux provinces, tels l'éducation, le bien-être, le développement économique et les affaires municipales, étaient déjà passés, dans une certaine mesure, au gouvernement territorial, qui s'est acquis une gamme de pouvoirs législatifs et administratifs qui se rapprochent grandement de ceux des provinces.

L'augmentation et le renforcement des compétences au palier territorial sont allées de pair avec une multiplication marquée des institutions municipales. En 1964, il n'y avait que trois communautés juridiquement constituées dans les Territoires, savoir les villes de Yellowknife et Hay River ainsi que le village de Fort Smith. Les quelque cinquante autres communautés étaient dotées d'un conseil consultatif ou ne disposaient d'aucune sorte de structure officielle. Il existe actuellement 25 municipalités juridiquement constituées, réparties en 4 catégories (de hameau à cité), et 26 conseils d'établissement. Il existe en outre de nombreux comités consultatifs de nature particulière, des conseils de bande et, depuis peu, des conseils régionaux.

La prolifération des structures gouvernementales au palier territorial et communautaire au cours des dix dernières années semble contredire les critiques voulant que l'autonomie des Territoires ne se fasse qu'à pas de tortue. De nombreux membres et groupes de la communauté autochtone se plaignent, à juste titre, semble-t-il, que des institutions étrangères, fondées sur les structures des provinces du Sud, leur sont imposées trop rapidement, sans qu'ils aient le temps de les comprendre, de les approuver ou de les adapter à leurs valeurs et à leurs besoins. Comme ces institutions continuent à se développer et à se voir confier de nouvelles responsabilités, le cadre constitutionnel s'implante de plus en plus solidement, ce qui rend la création d'un gouvernement radicalement différent beaucoup moins probable. On craint que les progrès réalisés aujourd'hui ne réduisent le nombre des choix possibles offerts aux Territoires.

Cette manière d'envisager la dernière décennie découle de la crainte ressentie à l'égard de l'orientation et du rythme des changements, ainsi que de la défiance qu'inspire la croissance future du gouvernement territorial. Selon les groupes revendicateurs autochtones, la solution ne consiste pas à accroître les pouvoirs que possède un gouvernement territorial déjà bien en place, mais plutôt à les transmettre à la population par le règlement des revendications autochtones, par la division des Territoires ou par les deux à la fois.

D'autres considèrent que les développements des dix dernières années ont été essentiels, mais que ce ne sont certainement pas des mesures de cet ordre qui mèneront à l'autonomie des Territoires. Bien que, comme il a déjà été mentionné,

les structures nécessaires à un gouvernement responsable soient déjà en place pour la plupart, seul le gouvernement fédéral est en mesure de les rendre opérantes. Un bref résumé de l'organisation et des attributions du gouvernement dans les T.N.-O. permettra d'illustrer cette affirmation.

LE GOUVERNEMENT ET LE CONSEIL DES T.N.-O.

Le poste de commissaire des Territoires du Nord-Ouest constitue un amalgame complexe d'au moins quatre rôles: chef de l'exécutif des Territoires, chargé de gérer l'administration, «sous-ministre» du ministère des Affaires indiennes et du Nord, «agent» du gouvernement fédéral et enfin représentant de la Couronne dans les T.N.-O. Il a aussi de nombreux comptes à rendre: il est nommé par le gouverneur en conseil en vertu de la Loi sur les territoires du Nord-Ouest; il relève du ministre des Affaires indiennes et du Nord, de qui il reçoit ses directives; il reçoit même à l'occasion des directives officieuses de fonctionnaires du ministère des Affaires indiennes et du Nord; et, en dernier lieu, il a une responsabilité morale, sinon politique, à l'égard du Conseil territorial et de la population des Territoires.

En vertu de l'article 4 de la Loi sur les territoires du Nord-Ouest, le commissaire, comme chef de l'exécutif «administre le gouvernement des territoires selon les instructions que le gouverneur en conseil ou le ministre [des Affaires indiennes et du Nord] donne à l'occasion». C'est cet article de la Loi qui, fondamentalement, fixe le caractère du gouvernement territorial. Fort de cette disposition très large, le commissaire, qui reçoit ses instructions du Ministre, s'est assuré un vaste éventail de pouvoirs législatifs et exécutifs.

L'éventail des responsabilités du commissaire s'est élargi au rythme de l'expansion du gouvernement dans les Territoires. Le ministre des Affaires indiennes et du Nord a senti la nécessité croissante de coordonner ses propres sphères d'activité en vertu d'autres lois pertinentes telles que la Loi sur les Indiens, la Loi sur le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, la Loi sur les terres territoriales, avec sa responsabilité ultime aux termes de la Loi sur les territoires du Nord-Ouest. Le ministère des Affaires indiennes et du Nord en est ainsi arrivé à exercer une influence prépondérante sur les affaires territoriales par le biais de directives officieuses adressées au commissaire, des ordonnances territoriales et d'autres mécanismes.

Les possibilités d'immixtion du gouvernement fédéral sont évidemment nombreuses. En effet, le commissaire, son «agent», détient de nombreux pouvoirs statutaires et conventionnels: il convoque les séances du Conseil et présente les directives relatives à l'émission des brefs d'élection, il donne ou refuse son accord à toutes les ordonnances territoriales, il recommande dans son message au Conseil les crédits et les impôts et il doit lui présenter annuellement les Comptes des territoires. En qualité de chef de l'exécutif, il préside le Comité exécutif et désigne les fonctions de chacun des membres. Lors du dernier Conseil, il s'est assuré la majorité des portefeuilles, plus particulièrement les départements de services internes tels l'information, la planification et l'évaluation des programmes, le personnel, les travaux publics et les finances, qu'il partage avec le sous-commisaire et le commissaire-adjoint. De plus, les nombreux organismes gouvernementaux et commissions, y compris la Société d'habitation des territoires du Nord-Ouest, relèvent directement du commissaire.

Le commissaire est en dernier lieu comptable envers le gouvernement fédéral de l'organisation et de la structure de l'administration gouvernementale des Territoi-

res du Nord-Ouest; il a donc le pouvoir de créer, de réorganiser et de démembrer des départements et d'autres organismes gouvernementaux, selon les besoins, sans l'approbation législative du Conseil. En vertu de la Public Services Ordinance, il est le seul responsable de la gestion et de la direction de la fonction publique, ce qui comprend la classification, la rémunération et les indemnités, les nominations, les suspensions, les rétrogradations et les congédiements. Enfin, il possède des pouvoirs considérables pour fixer des règlements aux termes de nombreuses ordonnances territoriales et ce, sans l'approbation du Comité exécutif. Bien que cette énumération ne constitue en aucune façon un éventail complet des pouvoirs du commissaire, elle permet quand même de se rendre compte de l'importance et de la portée de son mandat, et, par extension, de celui du gouvernement fédéral dans les Territoires.

Les attributions du Conseil territorial, par contre, sont strictement restreintes. Comme on l'explique en détail au chapitre 5, certains pouvoirs clés relevant habituellement des provinces sont exercés par le gouvernement fédéral, par exemple, en matière de propriété, de gestion et d'exploitation des terres, des ressources non renouvelables et de la plupart des ressources renouvelables ainsi que de relations de travail. De plus, à la différence des provinces où les procédures en matière criminelle en vertu du Code criminel sont confiées à un procureur général ou un solliciteur général provincial, c'est le Procureur général du Canada qui détient ce pouvoir dans les Territoires.

Même les fonctions législatives exercées par le Conseil aux termes de la Loi sur les territoires du Nord-Ouest sont limitées par le caractère des droits accordés. A l'exception du droit de choisir son propre président, l'exercice de tous les pouvoirs accordés au Conseil est soumis à l'approbation du commissaire et, en dernier lieu, à celle du gouverneur en conseil soit par approbation expresse, par exemple, l'article 15 de la Loi sur les territoires du Nord-Ouest sur les ententes conclues avec les provinces et l'article 24 sur l'emprunt, le prêt ou le placement de sommes d'argent, soit par la non-utilisation du droit de désaveu. De plus, la Loi sur les territoires du Nord-Ouest assure la suprématie de la législation fédérale même dans les domaines qui relèvent du Conseil. Ainsi, bien que l'article 13 de la loi susmentionnée semble laisser au Conseil des compétences législatives semblables à celles d'une assemblée législative provinciale, la nécessité que ce soit le «commissaire en conseil» qui rende les ordonnances peut, en pratique, ramener le rôle du Conseil à celui d'un organe consultatif auprès du commissaire. Étant donné que le Conseil ne peut ni nommer, ni révoquer le commissaire et qu'il ne peut pas modifier la Loi sur les territoires du Nord-Ouest, il ne peut donc pas non plus exercer sur lui de pouvoir important ni le tenir responsable de ses décisions.

Le troisième élément des institutions politiques territoriales est le Comité exécutif. En 1974, le ministère des Affaires indiennes et du Nord a demandé au commissaire de désigner au Comité exécutif deux membres élus du Conseil qui siégeraient avec le sous-commissaire, le commissaire adjoint et le commissaire lui-même. Bien que le rôle du Comité exécutif soit tout autant celui d'un organe consultatif que le Conseil, sa position est encore plus faible, puisque, légalement, il n'est nullement reconnu par le fédéral; ainsi, l'obligation qu'a le commissaire de consulter les autres membres du Comité ou d'obtenir leur approbation sur des politiques ou des mesures repose uniquement sur des directives reçues du Ministre en ce sens. Le rôle prépondérant que joue le commissaire au sein du Comité exécutif limite effectivement la participation des membres élus aux seuls domaines définis par le commissaire.

Selon l'opinion très répandue dans les Territoires, l'analyse du rôle du gouvernement fédéral et du commissaire présentée ci-dessus illustre parfaitement le fonctionnement du gouvernement territorial. Le gouvernement semble éloigné, non responsable vis-à-vis de la population, non attentif aux besoins des résidents.

L'ADMINISTRATION COMMUNAUTAIRE

On a beaucoup critiqué le fait que le gouvernement territorial n'était qu'un prolongement du gouvernement fédéral, mais des plaintes semblables ont également été formulées selon lesquelles les administrations locales des Territoires n'étaient que des prolongements administratifs utilisés par le gouvernement territorial pour réaliser ses programmes. Les communautés sont d'avis que les conseils et comités locaux ne détiennent aucun pouvoir réel sur les questions qui les touchent de près. Pour leur part, le gouvernement territorial et le gouvernement fédéral considèrent ces conseils et comités comme leurs agents ou de simples organes consultatifs, non comme des éléments d'un palier séparé et distinct de gouvernement. Le même phénomène se reproduit aux niveaux communautaire et territorial. En effet, malgré l'existence de corps représentatifs élus, il persiste un sentiment d'impuissance de même que l'impression que le gouvernement est administré de loin. Les principes d'un gouvernement responsable et conscient des besoins ne sont pas respectés.

A l'exception de quelques adaptations en raison des conditions propres aux régions nordiques, l'administration locale dans les Territoires suit le modèle des municipalités du Sud où les institutions et les mécanismes politiques municipaux ont évolué très lentement afin de répondre aux besoins des citoyens. Dans le Nord, on a organisé centralement un vaste réseau d'administrations locales qui a été en grande partie implanté au cours des douze années qui se sont écoulées depuis la parution du rapport Carrothers. Parfois le réseau a été greffé aux cultures et à la forme traditionnelle de leadership des autochtones ainsi qu'aux processus décisionnels locaux; il demeure même encore, dans une certaine mesure, étranger pour de nombreux autochtones. La nouveauté relative des structures et le manque de connaissances des autochtones eu égard aux mécanismes d'une administration locale nuisent à la participation de la population de même qu'au processus de prise de décisions valables au niveau local.

L'organisation actuelle de l'administration locale est hiérarchique: les communautés s'intègrent progressivement au système et assument des pouvoirs et des engagements accrus au fur et à mesure que leur population augmente; elles deviennent plus aptes à gérer leurs propres affaires et leurs possibilités de financement s'améliorent. Les cinq paliers ou niveaux d'administration sont les suivants: l'établissement, le hameau, le village, la ville et la cité. A l'exception des établissements et des communautés non structurées, tous les niveaux sont classés comme municipalités et sont établis en vertu de la Municipal Ordinance. Le tableau ci-après présente un résumé de la structure de l'administration locale par type, nombre, population et pourcentage de la population totale des Territoires.

Plus de la moitié de la population totale des Territoires du Nord-Ouest vit dans de petites communautés, à savoir les 46 établissements, hameaux et villages, dont la plupart comptent moins de 1000 habitants. En outre, la majorité des résidents de ces communautés (plus de 80 pour cent) sont des autochtones. Il est

Tableau I

Relevé de la population:
31 décembre 1978

Type de communautés	Nombre de communautés	Population totale	% de la population totale des T.N.-O. (46 386)
Non structurées	—	1 487	3,2
Établissements	26	9 451	20,4
Hameaux	18	11 260	24,3
Villages	2	3 773	8,1
Villes	4	10 446	22,5
Cité	1	9 981	21,5
Total	51	46 398	100,0

Source: gouvernement des Territoires du Nord-Ouest

intéressant de noter que la population de base et les projections démographiques pour les T.N.-O. n'indiquent aucun changement dans la répartition de la population, c'est-à-dire, une société rurale, isolée, principalement organisée en petites communautés.

Les établissements, premier palier d'administration locale organisé dans les T.N.-O., ne sont pas constitués en municipalité; ils élisent cependant un conseil consultatif dont les membres sont issus de la communauté. Les services municipaux sont financés par le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest bien que, dans certains cas, ils soient exploités par le conseil de l'établissement. Les employés sont des fonctionnaires du gouvernement des Territoires qui, parfois sont détachés auprès du conseil.

Les hameaux, commes les villages, les villes et la cité de Yellowknife, sont érigés en municipalités et établis aux termes de la Municipal Ordinance. Les conseils de hameaux ont le pouvoir d'adopter des règlements et des propositions, d'embaucher leur personnel et de conclure des marchés en vue de la prestation des services essentiels. Ce sont les hameaux qui représentent en fait la principale adaptation d'un modèle du Sud à la situation dans les Territoires. En effet, même s'ils fonctionnent comme des municipalités constituées, ils n'ont pas à payer leurs frais d'exploitation par le prélèvement d'impôts. Les budgets d'exploitation et les dépenses d'immobilisations sont en grande partie déterminés par le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest.

En plus de détenir les mêmes pouvoirs législatifs que les hameaux pour adopter règlements et résolutions, les villages, les villes et la cité de Yellowknife ont le pouvoir d'acheter et de vendre des biens, de prélever des impôts fonciers et de faire des emprunts destinés à des améliorations locales en émettant des obligations. Dans les faits, les villages doivent consulter le gouvernement des Territoires et obtenir son approbation, particulièrement lorsqu'il s'agit de l'établissement de leur budget, alors que les villes et la cité de Yellowknife établissent leur propre budget et n'ont aucun besoin de l'autorisation du gouvernement des Territoires en ce qui concerne la plupart de leurs décisions. Les quatre villes et la cité de Yellowknife constituent donc les formes d'administration municipale les plus autonomes dans le Nord.

Les champs de compétence habituels des conseils municipaux touchent principalement les services publics et autres services du genre, savoir les services d'eau,

d'égout et de cueillette des ordures, l'entretien des routes, le zonage et la planification communautaire. Les autres cas, savoir ceux des services à caractère socio-culturel, de l'éducation et de la gestion des terres entre autres, sont en grande partie exclus du processus local de prise de décisions. Pourtant, de nombreux résidents de petites communautés considèrent que ces derniers services jouent un rôle primordial dans leur vie mais ils ne peuvent exercer sur eux qu'une faible influence. Les valeurs culturelles étant fondées sur la terre et sur les secteurs d'activité locale tels la chasse, le piégeage et la pêche, les décisions relatives à l'utilisation des terres à proximité des communautés suscitent une profonde inquiétude. Cette inquiétude se retrouve dans l'intérêt manifesté localement lorsque les décisions prises ont trait à l'assise économique de la région, particulièrement en ce qui a trait aux conditions du milieu et de l'emploi, aux compétences municipales, par exemple, les décisions qui peuvent influer sur l'approvisionnement en gravier ou le bassin hydrographique, à l'accès des gens de la localité aux terres, aux ressources de l'eau et aux ressources renouvelables nécessaires aux occupations traditionnelles des autochtones.

Un certain nombre de questions relatives aux compétences et pouvoirs des conseils locaux se posent. Le lien entre le niveau de pris de décisions et la taille de la population, ainsi que les possibilités de ressources financières indiquées dans la Municipal Ordinance rend la tâche difficile aux petites communautés désireuses d'assumer des responsabilités accrues. Quant aux établissements et aux hameaux, leur population de base et leurs possibilités financières ne leur permettront probablement jamais d'accéder à une plus grande autonomie. De plus, lorsqu'une communauté accède à un statut municipal donné, elle doit assumer un ensemble précis de responsabilités en matière de services publics. Il n'existe aucune disposition relative à la prise en charge graduelle ou à la réorganisation des priorités en termes de responsabilités qu'un conseil peut souhaiter assumer un jour. Autre point plus important encore, les conseils locaux ont peu ou pas de pouvoirs officiels en ce qui concerne les services et les programmes à caractère culturel, social, récréatif ou éducatif. Ils ne disposent en outre d'aucun instrument qui leur permette d'exercer leur influence sur l'utilisation des terres au-delà des limites municipales.

Outre les conseils élus dans les communautés, il existe une gamme complète de comités spéciaux, établis par les départements de programmes du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et, directement ou indirectement, par le gouvernement fédéral, l'industrie privée ou même les communautés elles-mêmes. Leur rôle est d'abord consultatif; ils ont des échanges directs avec l'institution supérieure et ils s'occupent d'une grande variété de services locaux, dont l'habitation et les services sociaux, l'enseignement ainsi que la protection et l'exploitation de la faune. L'existence de ces comités spéciaux a entraîné un manque de coordination entre les diverses sphères d'activité, une réduction des pouvoirs des représentants locaux et des responsabilités envers le public et enfin, un processus décisionnel apparemment complexe et morcelé.

Les comités spéciaux posent un autre problème: en effet, en tant que véhicules de gestion locale, ils ont un pouvoir très limité sur les divers secteurs de programmes et se retrouvent donc dans l'impossibilité de résoudre les difficultés locales. Des comités parrainés par le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest tels que les comités consultatifs sur l'enseignement, les associations de chasseurs et de trappeurs ainsi que les nombreux comités de services sociaux à caractère préventif conseillent le gouvernement des territoires du Nord-Ouest ou administrent ses programmes. Ces programmes reflètent les priorités, les

besoins et les structures de l'administration supérieure. Même si les autochtones du Nord ont élevé de vives protestations à l'égard des lacunes du système existant (part minime de la culture et de la langue autochtones dans le programme d'enseignement et le matériel didactique, perte d'identité chez les jeunes par la faute du système d'enseignement, taux élevé d'abandon scolaire qui en découle, etc.), ils sont incapables d'apporter des changements au niveau de la communauté.

La même situation prévaut dans les domaines de la programmation sociale et de l'habitation. Pris dans son sens le plus large, la programmation sociale relative aux communautés des Territoires comprend la détermination des priorités et besoins sociaux de l'unité familiale et de ses membres, l'organisation des programmes sociaux et les affectations budgétaires nécessaires pour répondre à ces besoins. La programmation sociale englobe présentement l'élaboration des politiques, la répartition des programmes et la gestion financière d'un grand éventail de programmes, y compris les programmes de services sociaux de prévention, les programmes de soutien du revenu, les services de correction et les programmes de soutien spéciaux. Les problèmes rencontrés par les communautés proviennent de l'exclusivité des compétences fédérales et territoriales dans les secteurs à caractère social. Les problèmes résultent aussi du fait que les programmes sociaux sont conçus et administrés en réponse à des besoins perçus et définis à l'extérieur de la communauté. Enfin, ils découlent de l'absence de participation locale à la détermination des priorités et à la planification sociale d'ensemble.

Les communautés se sont vu accorder davantage de pouvoirs à la suite de l'établissement d'une multitude de comités établis pour profiter des programmes fédéraux de financement, particulièrement les programmes subventionnés par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien et par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada. La création de comités consultatifs régionaux, de commissions instituées par le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et de comités fédéraux-territoriaux a jeté encore plus de confusion.

On retrouve également dans la vallée du Mackenzie, 16 conseils de bande qui travaillent en parallèle avec les conseils municipaux et les comités communautaires. Les Inuit n'étant pas visés par la Loi sur les Indiens et n'ayant signé aucun traité, il n'existe pas d'autre institution politique locale semblable, dans les Territoires. Cependant, un régime administratif conforme au modèle indien, qui comprend le chef et le conseil de bande a été établi dans la vallée du Mackenzie en 1899 et 1921 alors qu'ont été signés les traités 8 et 11. Depuis 1967 et l'introduction du régime municipal, il existe désormais des organes politiques parallèles dans les communautés indiennes. Par conséquent, les deux structures sont à la fois en conflit et en concurrence.

A la dispersion de structures vient s'ajouter le fait que la Municipal Ordinance, et d'autres ordonnances, dont l'Education Ordinance, donnent lieu à une approche uniforme ne répondant pas aux différents besoins, aux traditions et aux caractéristiques culturelles des communautés. La composition et les réunions des conseils, les formalités électorales, le moment des élections et les pouvoirs dévolus à chaque conseil municipal ainsi que le nombre de comités spéciaux sont fixés par la loi. Ce côté rigide du régime actuel constitue un inconvénient majeur qui empêche les institutions locales d'accéder à une plus grande autonomie en matière de procédures et de mécanismes susceptibles de refléter le caractère distinctif de la culture des groupes visés.

Un autre problème relié à la législation comme aux procédures: elles sont aussi complexes, lourdes, fastidieuses et semblent être davantage conçues pour répondre aux besoins de l'autorité supérieure que pour faciliter l'initiative locale ou s'adapter aux coutumes traditionnelles.

L'organisation et le fonctionnement des administrations communautaires se composent d'un éventail des plus confus de structures bureaucratiques qui suscitent un sentiment de frustration et d'impuissance. Le morcellement des pouvoirs accordés aux diverses structures et la complexité du régime accâblent et déroutent la population sans compter qu'ils rendent extrêmement difficile l'intégration des moyens d'aborder les problèmes communautaires.

LE REGIONALISME ET LES STRUCTURES REGIONALES

Depuis 1967, diverses formes, officielles ou officieuses, d'expression du régionalisme se sont manifestées dans les Territoires. Le régionalisme a pris de l'essor grâce aux réseaux de transport régional et aux systèmes de communication dans les Territoires mêmes, puis entre eux et le Sud du Canada, grâce à l'établissement de bureaux régionaux du gouvernement territoriaux, de districts administratifs fédéraux identifiés selon les régions, ainsi que grâce à la création de comités régionaux spéciaux par les administrations supérieures, l'industrie et des organismes non gouvernementaux. Le régionalisme s'est également développé en raison de l'émergence des communautés d'intérêt, fondées sur les affinités linguistiques et culturelles, les similitudes géographiques et économiques. Par la voie du régionalisme, des communautés en majorité rurales ont pu se regrouper pour atteindre des objectifs individuellement irréalisables en raison de leur faible population et leur éloignement. Ces intérêts communs ont contribué à la naissance d'associations autochtones dans les Territoires du Nord-Ouest, en particulier les associations régionales d'Inuit du COPE dans la région occidentale de l'Arctique, l'association des Inuit de Kitikmeot, dans la région centrale et de l'Arctique et l'association des Inuit de Baffin et de Keewatin.

Les stuctures régionales publiques n'en sont qu'aux premières étapes de leur évolution, mais elles ont déjà pris la forme du Conseil régional de Baffin, du Conseil régional du Centre de l'Arctique et enfin, du Conseil régional du Sud du Mackenzie. Ces conseils régionaux sont constitués par les communautés afin de profiter des avantages politiques qui pourraient découler de l'action collective. Aucun de ces conseils régionaux ne s'est encore vu déléguer des pouvoirs territoriaux ou communautaires en matière de finances ou de programmes. En qualité de conseils, ils ont joué un rôle de consultation et de lobbyistes politiques auprès des gouvernements supérieurs. L'orientation qu'ils prendront est encore tout aussi incertaine que les structures, les fonctions et les mécanismes qu'ils adopteront dans les diverses régions des Territoires.

La municipalité régionale de l'Ouest de l'Arctique, dont la formation est proposée par le COPE envisage la formation d'une administration régionale complète. Le Conseil régional de Baffin a jusqu'ici une fonction administrative beaucoup moins considérable et s'est réservé les domaines de l'enseignement, de la santé et des services sociaux, réglementés et administrés à l'échelle de la région. Le gouvernement territorial et l'ancien Conseil des Territoires appuient en principe les conseils régionaux et octroient des fonds pour l'organisation de rencontres régionales; ils font cependant valoir les inconvénients susceptibles de se présenter si les conseils régionaux devenaient des administrations complètement régionales.

Les tenants du régionalisme arrivent à la conclusion que les communautés constituantes sont trop petites et trop isolées pour assumer et conserver individuellement les pleins pouvoirs de municipalités autonomes. Le regroupement régional des fonctions de planification, de programmation et de répartition est considéré comme une solution de rechange. Bien qu'il accepte l'évidence d'un pluralisme socio-économique dans les Territoires, le gouvernement territorial a rejeté l'extrême décentralisation qu'une administration régionale entraînerait. Il a fait ressortir les inconvénients d'une administration plus lourde, la diminution de pouvoirs qui en découlerait aux paliers local et territorial et l'affaiblissement général du système politique territorial au plan extérieur ou face aux provinces et au gouvernement fédéral.

Les questions habituellement reliées à l'instauration d'un régionalisme officialisé dans les Territoires peuvent se résumer comme suit: les administrations régionales représentent-elles des solutions de rechange valables à une division politique des Territoires? Quels devraient être les rapports entre les structures régionales privées et publiques si l'on veut éviter la concurrence entre le gouvernement et le secteur privé, et les structures relatives aux revendications des autochtones, en particulier? Comment pourrait-on rationaliser les relations intergouvernementales, c'est-à-dire les relations fédérales-territoriales-régionales-communautaires, de manière à mettre en place et à conserver un gouvernement efficace? Quels seront, le cas échéant, les pouvoirs et structures des administrations communautaires et des gouvernements régionaux?

Principes

Il existe dans les Territoires un sentiment généralisé selon lequel en dépit d'une abondance de dispositifs gouvernementaux, les pouvoirs existants des structures politiques à l'échelon des territoires et des communautés ne satisfont pas aux besoins et aux préoccupations de la population. Le mécontentement à l'égard du système actuel stimule les pressions, d'une part, pour qu'un gouvernement responsable et que le statut de province soient accordés à un territoire uni et, d'autre part, pour que le territoire soit divisé en deux régions ou plus.

La question sur la division doit sans doute être posée et la méthode suggérée pour le faire est présentée au chapitre 7; néanmoins, le défi auquel doit faire face le gouvernement territorial aujourd'hui n'est pas avant tout la création d'une ou de plusieurs provinces dans les Territoires, mais l'établissement d'un gouvernement responsable, attentif et efficace. De toute façon, quelle que soit la forme de ce dernier, les institutions politiques de tous les paliers devront s'inspirer de trois principes fondamentaux.

Premièrement, le gouvernement doit devenir comptable envers la population des Territoires. Le principe de la responsabilité est parmi les plus importants et les plus difficiles à appliquer en raison de la complexité et de la portée de l'activité gouvernementale dans une société moderne. Il représente cependant un défi particulier pour un gouvernement nouveau dans un système politique en voie de développement.

Comme on l'a mentionné précédemment, le gouvernement des Territoires n'est pas venu de la base. C'est le produit d'un déplacement progressif de structures et de pouvoirs administratifs et politiques d'Ottawa à Yellowknife, puis aux communautés. L'autorité de la communauté n'est apparemment pas la base du système gouvernemental bien qu'une certaine décentralisation puisse être un objectif souhaitable à long terme. Il en résulte que le gouvernement des Territoi-

res du Nord-Ouest tend à être centralisé. Le processus du transfert par Ottawa signifie également que les structures administratives territoriales occupent une place plus importante que le pouvoir politique qui les dirige. On considère que le rôle du gouvernement est de distribuer des biens et d'assurer des services au lieu de prendre des décisions politiques et de voir à la planification en vue de besoins futurs. La dépendance fiscale à l'égard du gouvernement fédéral suppose en outre pour les institutions territoriales un pouvoir politique limité.

Les origines et le développement du gouvernement territorial rendent donc le principe de responsabilité très difficile à respecter. Il est cependant essentiel que des mesures soient prises pour corriger cette situation. Un gouvernement qui rend réellement les comptes à la population répond au moins aux cinq conditions suivantes: la population doit pouvoir choisir et révoquer ses gouvernants suivant un mécanisme électoral équitable; la répartition des compétences doit être clairement établie afin que la population puisse facilement déterminer qui porte la responsabilité dans un cas donné; les divers éléments du régime politique, c'est-à-dire les éléments législatif, exécutif, et judiciaire, doivent être séparés les uns des autres et jouir chacun d'une part équitable d'autorité afin d'empêcher qu'un des éléments n'en vienne à dominer les autres; la population et ses représentants doivent avoir facilement accès à l'information sur les politiques et mesures gouvernementales; le gouvernement doit s'efforcer de rester attentif aux besoins et aux désirs de la population. Comme le révèle l'exposé qui précède, ces conditions sont en grande partie absentes à l'échelon territorial comme à l'échelon communautaire.

Le poste de commissaire constitue peut-être le meilleur mais non le seul exemple de cette impossibilité, pour la population, de choisir et de révoquer ses gouvernants. Les sphères d'autorité et de responsabilité sont confuses aux deux paliers mais de façon tout particulièrement évidente à l'échelon communautaire où il existe de nombreux organismes spéciaux et souvent, en parallèle, un conseil de bande et un conseil municipal.

En raison de ces problèmes structuraux élémentaires, il est très difficile aux diverses administrations territoriales de remplir la cinquième condition. En effet, un gouvernement dominé par une administration, qui s'exerce de loin et compte un corps législatif faible est peu enclin à consulter la population, à répondre à ses besoins et dispose de peu de moyens pour le faire.

Bien qu'il soit évident qu'il faille apporter certaines modifications aux institutions gouvernementales pour les rendre responsables vis-à-vis la population du Nord, les changements structuraux seuls sont insuffisannts. En dernière analyse, la reponsabilité doit reposer sur la reconnaissance, par la population et ses représentants, que l'exercice du pouvoir doit être surveillé de près. En effet, dans un système politique en voie de développement comme celui des T.N.-O., il y a danger de trop insister sur l'accession au pouvoir sans se préoccuper de son contrôle. Il est essentiel que les éléments du système politique en formation soient équilibrés et que les administrations communautaires soient suffisamment fortes pour tenir en échec les tendances centralisatrices du gouvernement.

Le deuxième principe est que les institutions gouvernementales doivent refléter les valeurs et les préoccupations de tous les résidents du Nord, autochtones et non autochtones. Si elles veulent se mériter la confiance et l'appui de la population gouvernée, les institutions politiques doivent donc refléter les valeurs et les préoccupations des administrés. Trois éléments fondamentaux se rattachent à ce principe; deux d'entre eux ne se retrouvent pas dans les Territoires et

le troisième n'y figure que partiellement: la population doit être représentée, et se sentir représentée, au sein des structures politiques et administratives; le processus de délibération des institutions doit traduire les valeurs de la population; les questions et les préoccupations les plus importantes de la société doivent pouvoir s'insérer dans les attributions législatives des institutions politiques. Voici un exemple: le Conseil territorial est désormais un corps entièrement électif de 22 conseillers dont la majorité sont des autochtones; toutefois, cela ne signifie pas nécessairement que le gouvernement est représentatif de la populaion ou que celle-ci le considère comme tel.

Comme il a déjà été mentionné, les institutions clés du gouvernement sont actuellement l'exécutif et l'administration dont les membres ne sont pas élus et au sein desquels la représentation autochotone est minime. Être bien représenté au sein d'un organisme apparamment sans pouvoirs signifie peu de chose si l'on ne retrouve pas une participation équivalente dans les organismes qui détiennent réellement le pouvoir.

La participation des autochtones aux structures législatives et administratives des Territoires et des communautés pourrait contribuer, et contribue effectivement à modifier les institutions selon les idées et les valeurs autochtones. Malheureusement, les structures transposées d'une autre culture sont souvent trop rigides pour être modifiées. Par exemple, la tradition parlementaire, dont s'inspirent les institutions législatives territoriales et les conseils municipaux, repose sur la valeur du processus juridique, l'avantage que présente le débat entre des adversaires et la nécessité d'un vote majoritaire par appel nominatif après un délai limité. Les valeurs de la population autochtone, par contre, les amènent à préférer un processus décisionnel basé sur la recherche d'un concensus par le biais de discussions générales qui durent aussi longtemps qu'il est nécessaire pour arriver à la quasi unanimité. Si le style de politique et le processus de délibération des institutions ne s'adaptent pas aux valeurs de la société dans laquelle on les retrouve, il est peut vraisemblable que le gouvernement soit jugé représentatif ou efficace. La participation réelle de la population aux structures sera limitée.

Le dernier mais non le moindre des problèmes à se présenter est le suivant: si toutes les questions considérées comme fondamentales à la vie et au mode de vie d'une population ne sont pas du ressort des institutions qu'elle contrôle, il est peu probable que les institutions en question donnent lieu à des débats fructueux. C'est un problème très grave dans cette partie du Canada, tant à l'échelon territorial que communautaire. En raison du rôle et du mandat que s'est donné le gouvernement fédéral à l'égard des autochtones, 60 pour cent de la population des Territoires échappe et continuera d'échapper à l'autorité du gouvernement territorial. En outre, le contrôle essentiel des finances publiques et de domaines aussi importants que les terres et les ressources demeure toujours aux mains du gouvernement fédéral, et les institutions politiques territoriales n'ont aucun pouvoir sur l'avenir constitutionnel des T.N.-O. Dans une large mesure, les institutions propres aux Territoires ne semblent donc pas en mesure de s'occuper des questions qui touchent réellement la population du Nord. Le même problème existe dans les communautés, ou les services auxiliaires qui touchent par exemple le domaine socio-culturel, l'éducation et la gestion des terres, échappent en grande partie à l'autorité des conseils communautaires. A aucun des deux paliers, donc, les institutions n'ont la confiance de la population qui tend à les éviter et à se rendre directement aux «sources» du pouvoir, savoir le commissaire à Yellowknife ou le gouvernement fédéral à Ottawa.

Le troisième principe est que tout changement apporté aux institutions gouvernementales devrait recevoir l'approbation de la majorité de la population, autochtone et non autochtone. Par le passé, le gouvernement fédéral a trop souvent introduit des changements qu'il croyait souhaités et acceptés par la population pour finalement se rendre compte qu'il n'en était rien. Il est essentiel de passer par un processus de consultation et de négociation pour parvenir à un gouvernement efficace et accepté par la population. Bien que le chapitre 7 traite en détail du processus d'évolution constitutionnelle, il est quand même important de mentionner ici que l'approbation est aussi cruciale pour l'élaboration d'un gouvernement responsale et efficace que les changements eux-mêmes.

Les trois principes que nous avons d'exposer sont essentiels à l'existence actuelle et future d'un gouvernement efficace dans les T.N.-O. Bien entendu, ces principes ne pourront pas toujours être observés avec la même rigueur car ils se trouveront sans doute en conflit à l'occasion. Par exemple, on peut accorder une très grande importance au processus décisionnel par concensus dans le Nord. Cela peut cependant détruire l'effort fait pour maintenir une administration nécessairement complexe mais responsable de ses actes. Des choix seront nécessaires mais ils ne devront être faits qu'après avoir étudié avec soin toutes les possibilités et s'être efforcé de concilier les valeurs autochtones traditionnelles et les exigences d'un gouvernement moderne. Moyennant une attitude souple à l'égard des changements et la volonté de créer des institutions qui répondent aux besoins particuliers du Nord, il devrait être possible d'arriver à des solutions acceptables pour la majorité des résidents des Territoires.

CONCLUSIONS

L'ADMINISTRATION COMMUNAUTAIRE

L'administration communautaire représente un palier de gouvernement à la fois important et essentiel. Non seulement sert-elle à dispenser les services à l'échelon local, mais elle permet également de faire face aux conflits surgissant au sein de la communauté et d'y apporter des solutions. Pour arriver à faire participer les citoyens aux affaires gouvernementales, pour favoriser la formation de corps législatifs et administratifs compétents et pour s'assurer que le gouvernement assume ses responsabilités face aux citoyens, il importe avant tout que l'administration locale soit forte et autonome. Dans les Territoires, l'importance d'une administration locale est d'autant plus grande qu'il y existe des traits culturels fort diversifiés et que les distances entre les communautés sont considérables.

Les suggestions présentées ci-après ont pour but de consolider l'administration communautaire dans les Territoires du Nord-Ouest grâce à des responsabilités et pouvoirs accrus sur le plan local. C'est pourquoi des démarches jugées essentielles au développement politique des Territoires doivent être entreprises en ce sens. Les raisons suivantes en témoignent.

Premièrement, le milieu social de la majorité des autochtones est la communauté et ses environs, tandis que le premier palier de l'administration est représenté par le conseil communautaire. Malgré la mobilité et le déplacement d'une partie de la population des Territoires vers les grands centres urbains à la recherche de travail salarié, les sombres prévisions sur l'emploi, de même que les valeurs culturelles des autochtones relatives aux activités rattachées à la terre et aux

ressources naturelles démontrent que ce modèle de communauté constitue toujours l'unité de base de l'organisation sociale et politique dans les Territoires.

Deuxièmement, dans une région où la population est largement disséminée, où les distances entre les diverses communautés, et entre les communautés et le siège du gouvernement à Yellowknife, sont grandes, et enfin, où les moyens de transport et de communication sont restreints, le pouvoir décisionnel devrait, dans la mesure du possible, être transmis au palier local. Les grandes questions d'intérêt public sont beaucoup plus susceptibles de refléter les valeurs communautaires si elles sont réglées localement.

Troisièmement, c'est grâce à l'expérience acquise au niveau local dans les domaines politique et administratif qu'on peut arriver le plus aisément à exercer une influence sur le mode de fonctionnement et les structures du gouvernement du Nord à l'échelon territorial.

Enfin, le renforcement de l'administration locale constitue un élément essentiel au repartage équitable des pouvoirs entre les gouvernements fédéral et territorial. Toute proposition en vue d'accroître les pouvoirs et d'étendre le champ des compétences du gouvernement territorial devrait parallèlement entraîner une augmentation des compétences de l'administration locale, faute de quoi le gouvernement territorial deviendra plus centralisé.

Dans le but toujours de renforcer ce premier ordre de gouvernement, suivent ici certaines suggestions relatives aux structures, aux lignes de conduite et aux pouvoirs locaux de l'administration communautaire, aux relations intergouvernementales, au rôle du gouvernement territorial et au rythme auquel on entend procéder aux changements. Les suggestions touchent toutes les communautés constituées en corporation, mais s'appliquent plus particulièrement au niveau d'administration le plus bas, soit celui du hameau. De plus après l'adoption de l'Incorporated Communities Ordinance des T.N.-O., ces suggestions pourraient également s'appliquer aux établissements constitués en corporation. Les conclusions du présent rapport font suite aux recommandations faites par les habitants des communautés. Dans l'ensemble, les conseils municipaux des quatre villes et de Yellowknife semblent satisfaits de la structure de l'administration municipale actuelle.

4.1. A l'échelon local, un palier d'administration, réel et distinct, devra être officiellement reconnu par les gouvernements fédéral et territorial. Lorsqu'elle sera révisée, la Loi sur les territoires du Nord-Ouest devrait reconnaître l'administration municipale et préciser les compétences dans lesquelles les collectivités auraient la suprématie. La loi devrait permettre aux communautés de déléguer toute responsabilité aux structures régionales. Les communautés pourraient décider des responsabilités qu'elles exerceront, au moment qui leur semble le plus opportun.

Compétences

4.2. Le partage actuel des compétences entre les paliers supérieurs de gouvernement et l'échelon local devrait être repensé de manière à accorder plus de pouvoirs au conseil communautaire dans les domaines suivants: gestion des terres et des ressources, éducation, habitation et programmes sociaux.

La gestion des terres et des ressources, notamment les terres de surface, les eaux intérieures, le lit des cours d'eau, la forêt et les pêches, relèvent

maintenant du gouvernement fédéral. Ce dernier conserve la compétence sur les terres de surface à l'exception de certaines terres dont la compétence est passée au commissaire, et qui servent au développement communautaire, à l'agriculture, à l'aménagement des parcs et aux travaux publics. Les deux niveaux de gouvernement se partagent la compétence sur la faune. Tel qu'il a été mentionné au chapitre 5 du présent rapport, les Territoires pourraient se voir assigner certaines fonctions relatives aux terres et aux ressources sous la forme de pouvoirs législatifs partagés avec le gouvernement fédéral. Une partie des présentes conclusions recommande la prise en charge des responsabilités pertinentes par le palier local.

4.3. Pour ce qui est des pouvoirs relatifs aux terres et aux ressources au niveau communautaire, il faut établir une distinction entre les terres situées à l'intérieur des limites communautaires ou municipales et les terres situées à l'extérieur, c'est-à-dire, la «sphère d'influence de la communauté».

Les limites des municipalités sont actuellement définies en gros selon les services qu'elles dispensent, leurs compétences et responsabilités civiles, de même que leur rythme de croissance prévu. Jusqu'à maintenant, des terres ont été remises à 15 des 51 communautés par le gouvernement fédéral grâce au programme de transfert en bloc des terres.

Les limites communautaires ou municipales devraient être clairement définies pour chacune des communautés. La propriété et le contrôle des terres situées à l'intérieur des limites fixées devraient passer aux conseils communautaires. La portion de terre remise devrait être proportionnelle à la taille, aux services dispensés et au rythme de croissance prévu de la communauté: la description juridique de chaque limite communautaire devrait figurer en annexe des ordonnances proposées relativement aux municipalités et aux communautés constituées en corporation.

Les conseils des communautés constituées en corporation devraient détenir des pouvoirs administratifs et de réglementation exclusifs, ainsi que la compétence sur les conditions de zonage et d'utilisation des terres situées à l'intérieur des limites des communautés. En règle générale, ces dernières ne devraient pas être obligées d'obtenir l'approbation du gouvernement des T.N.-O. En cas de conflit d'intérêts, il faudrait faire directement appel au membre du Comité exécutif des T.N.-O. responsable de l'administration communautaire.

4.4. Etant donné les circonstances uniques dans les Territoires, où la majorité des résidents ont des cultures réflétant les valeurs et le système économique autochtones, et vivent dans des collectivités petites et dispersées, il serait bon qu'elles aient un plus grand rôle à jouer dans la prise de décisions sur les questions touchant directement les terres situées à l'extérieur de leurs limites, mais utilisées depuis toujours par leurs membres.

A la demande des conseils communautaires, le conseil et les paliers supérieurs du gouvernement devraient entamer des discussions visant à déterminer et à désigner une zone qui représente la «sphère d'influence» de la communauté intéressée. La zone devrait être déterminée en fonction du besoin de protection des intérêts de la communauté. Il serait bon d'identifier les questions ou les problèmes susceptibles de donner lieu à des discussions conjointes. L'utilisation des terres dans la sphère d'influence, la planification régionale et la gestion des ressources renouvela-

bles sont toutes des points qui conviendraient particulièrement à une gestion et à une réglementation conjointes.

Les limites des sphères d'influence, les questions d'intérêt commun et les processus décisionnels devraient être précisés dans les accords de participation conclus entre les divers paliers de gouvernement intéressés. En vertu de ces accords, le conseil communautaire pourrait officiellement prendre part à des mécanismes tels que les auditions ou commissions ayant pour objet de déterminer les conditions économiques, sociales et environnementales nécessaires au développement et à l'exploitation des ressources de sa sphère d'influence. Les ententes devraient prévoir un mode d'appel visant à résoudre les conflits d'intérêt qui devraient être soumis, en premier lieu, au membre du Comité exécutif compétent. L'arbitre final devrait être le commissaire en comité exécutif. Les accords de participation pourraient être joints en annexes à l'Area Development Ordinance. Il se peut que d'autres mesures législatives soient nécessaires, une fois que seront conlus les accords de mise en œuvre des revendications des autochtones.

4.5. L'enseignement devrait relever à la fois du gouvernement territorial, qui aurait la suprématie dans l'enseignement secondaire et post-secondaire, et de l'administration locale, qui s'occuperait de l'enseignement élémentaire. Cette mesure aurait pour effet de favoriser la collaboration entre les divers paliers de gouvernement pour ce qui est de l'ensemble du secteur et de mieux adapter les politiques et l'administration de l'enseignement aux besoins des communautés.

Les responsabilités étant partagées, le gouvernement territorial continuerait à légiférer dans le cas de l'enseignement élémentaire dans la mesure où les administrations communautaires préfèrent lui abandonner ce domaine. Tant que le gouvernement respecte les désirs des administrations communautaires, il est peu probable que, dans un proche avenir, les communautés de moindre importance décident d'exercer leur autorité. Toutefois, elles pourraient maintenant décider d'exercer une partie ou tous les pouvoirs de réglementation et les pouvoirs administratifs en matière d'enseignement élémentaire, et plus tard, au fur et à mesure que leurs rangs grossiront et que leurs possibilités augmenteront, elles pourraient choisir d'assumer de plus grandes responsabilités. Dès qu'il pourra ou voudra s'en charger, le conseil communautaire devrait définir, élaborer et appliquer l'ensemble du programme scolaire, choisir, évaluer et congédier les professeurs et adjoints spéciaux ainsi qu'administrer les établissements scolaires et préparer les programmes d'enseignement.

Il faudrait élaborer de nouvelles lois décrivant le partage des pouvoirs ainsi que le rôle prépondérant des communautés en matière d'enseignement élémentaire. Les nouveaux accords administratifs intervenues entre les communautés et le gouvernement territorial devraient décrire les responsabilités de chaque gouvernement de même que les dispositions financières convenant au nouveau partage des responsabilités. Pour favoriser une relation de gouvernement à gouvernement, les accords devraient être signés par le président du conseil communautaire et un membre désigné du Comité exécutif.

Les administrations communautaires devraient pouvoir choisir et acheter le matériel nécessaire à l'application des programmes d'enseignement. Au

cours de la période pendant laquelle le gouvernement territorial demeurerait le principal organisme responsable de l'enseignement élémentaire, il faudrait informer les conseils communautaires de l'éventail des ressources et des programmes disponibles, et des possibilités de préparer du nouveau matériel que pourraient offrir des organismes privés tels que l'Inuit Cultural Institute. Ce matériel présenté soit par le gouvernement des T.N.-O., soit par d'autres organismes, devrait être approuvé par les conseils communautaires avant d'être intégré dans les programmes locaux. Les associations autochtones existantes et les organisations et corporations formées à la suite les revendications des autochtones occuperaient vraisemblablement une place de premier plan pour fournir le matériel en question.

4.6. Dans le cas de l'enseignement secondaire et post-secondaire, c'est le gouvernement territorial qui devrait assumer la pleine et entière responsabilité en matière de définition, d'élaboration et d'application des programmes d'enseignement.

Le gouvernement territorial pourrait conclure des ententes avec les conseils communautaires voulant gérer leurs écoles secondaires. Dans les cas où il garderait l'entière responsabilité de l'enseignement secondaire, on pourrait former des comités régionaux de l'éducation chargés de faire des recommandations au gouvernement des T.N.-O. sur les lignes de conduite à adopter. Si un certain nombre de communautés s'unissaient pour faire part de leur désir de prendre certaines responsabilités touchant les installations et le programme d'enseignement secondaire, il faudrait prendre les mesures qui s'imposent. Le Conseil régional de Baffin illustre bien ce type d'organisme régional qui pourrait assumer ces fonctions.

Les résidences réservées aux étudiants et rattachées aux écoles de Frobisher Bay ou d'Inuvik, par exemple, pourraient relever de comités régionaux de l'éducation qui compteraient parmi leurs membres des représentants de chaque communauté d'origine des étudiants et d'un représentant du conseil communautaire de la communauté où se trouve la résidence. Ces comités pourraient définir les politiques régissant l'administration des résidences à la lumière des inquiétudes exprimées par les parents des étudiants.

4.7. L'administration communautaire devrait être capable de répondre de façon plus responsable et plus efficace aux besoins sociaux des communautés dans un contexte où l'on reconnaît les responsabilités fédérales et territoriales existantes. Les mesures sociales qui font partie des programmes nationaux devraient continuer à relever des gouvernements fédéral et territorial. Cela comprend les prestations individuelles telles que les allocations familiales, prestations d'assurance-chômage et pensions de vieillesse.

Le gouvernement des T.N.-O. devrait se réserver la suprématie en matière d'aide sociale, de bien-être de l'enfance et de services de corrections, lorsqu'il faut maintenir des normes territoriales ou qu'il existe certains liens avec le système judiciaire. Cependant, il devrait jouer un rôle plus actif dans l'élaboration d'un mode de décentralisation de ces programmes aux administrations communautaires au moment opportun.

Tous les autres secteurs de la planification et de la programmation sociales devraient relever de l'administration communautaire. Le conseil communautaire devrait pouvoir, à son choix, assumer l'entière responsabilité des programmes communautaires à caractère social ou demander au gouver-

nement des T.N.-O. de continuer à assumer ces services. Ce dernier pourrait alors fournir des services aux communautés sur une base contractuelle. Par exemple, le conseil communautaire devrait, s'il le désire, assumer toutes les responsabilités touchant les services aux vieillards et aux handicapés, les garderies, les programmes de désintoxication, les projets des services sociaux communautaires, les projets de création d'emplois, ainsi que les projets qui relèvent maintenant du département de développement économique, notamment les programmes d'éducation des adultes et bien d'autres encore qui font partie de la programmation sociale.

Les dispositions financières touchant les services sociaux relevant de la communauté devraient permettre d'affecter des crédits aux diverses questions prioritaires. Le niveau global des crédits mis à la disposition de la communauté à ces fins devrait éventuellement être fixé aux termes du financement suivant la formule. Cette question est reprise plus à fond dans la partie qui traite du financement des administrations communautaires, au chapitre 6.

Dans les domaines qui relèvent au dernier ressort du gouvernement des T.N.-O., tels que l'assistance sociale ou le bien-être de l'enfance, mais où la communauté décide d'assumer la responsabilité de l'exécution des programmes, le gouvernement des Territoires devrait attribuer les fonds à la communauté au moyen des subventions destinées à des fins particulières. Les dispositions administratives et financières connexes devraient être arrêtées dans des accords précisant les obligations et les engagements de chaque palier de gouvernement. Les signataires seraient alors le président du conseil communautaire et un membre nommé par le Comité exécutif.

4.8. Il faut accroître, sur le plan local, les responsabilités ayant trait au logement et adopter des politiques plus appropriées en ce sens. Dans les Territoires, le logement relève de la Société d'habitation des Territoires du Nord-Ouest qui, à son tour, est comptable au gouvernement des T.N.-O. Dans les communautés, ce sont des associations d'habitation locales qui se chargent de gérer les logements subventionnés pour le compte de la Société. Elles fixent les frais de location, perçoivent les loyers et s'occupent de l'administration locale et de l'entretien. Les recettes de la location sont rajoutées aux subventions annuelles d'exploitation des associations. L'application de ce système entraîne un certain nombre de problèmes: les loyers sont proportionnels au revenu des résidents, mais ils ne sont pas perçus de façon uniforme; rien n'encourage les associations d'habitation à percevoir le montant des loyers; souvent les programmes d'achat de maisons adoptés par le Sud ne conviennent pas dans le Nord; le concept de la responsabilité du locataire quant à l'utilisation des services publics n'est pas très répandu, et il existe très peu de moyens permettant de modifier les politiques aux échelons local et régional.

Le logement dans les T.N.-O. pose un problème social fondamental sur le plan politique, d'où la nécessité pour la Société d'habitation des Territoires du Nord-Ouest d'en assumer la responsabilité. La Société, qui relève d'une commission désignée, devrait cependant devenir un département gouvernemental dirigé par un membre du Comité exécutif.

Les dispositions financières concernant les associations d'habitation locales devraient prévoir un système favorisant la perception des loyers. Par exemple, si une année, on estimait que les recettes de location équivalent à

20 pour cent du budget réservé localement au logement, et, qu'en fait, on dépasse ces prévisions, une partie ou la totalité du surplus pourrait être retenue par l'association; non seulement elle ne serait pas déduite de la subvention d'exploitation de l'année suivante, mais elle servirait à apporter des améliorations si la communauté le décide.

Un montant de base affecté aux services publics et établi pour chaque maison de la communauté pourrait être calculé comme partie du loyer. Au-delà de cette subvention de base, les frais seraient à la charge du locataire qui paierait les coûts de l'électricité, du mazout, de l'eau et des installations sanitaires.

Structures et fonctionnement de l'administration communautaire

On suggère un certain nombre de changements aux structures et au fonctionnement de l'administration communautaire afin de renforcer les conseils communautaires, de leur permettre d'être plus représentatifs et de répondre de façon plus efficace aux besoins des communautés.

4.9. La hiérarchie actuelle de l'administration locale, telle qu'elle est définie dans le Municipal Ordinance, à savoir le hameau, le village, la ville et la cité, devrait être abolie. La nature et le type des pouvoirs délégués aux conseils communautaires en vertu de ce système dépendent étroitement de la taille de la population et des possibilités financières des communautés. De plus, s'ils veulent étendre le champ de leurs compétences, notamment dans les domaines social et culturel, les conseils locaux doivent avant tout assumer certaines fonctions financières et administratives, particulièrement en ce qui a trait aux services municipaux. Cette classification présente un obstacle majeur pour les communautés plus petites, car elle les empêche d'acquérir plus de responsabilités dans des domaines jugés primordiaux sur le plan local; elle devrait donc être éliminée. Les fonctions devraient être accordées suivant le désir et les compétences au niveau local, dont les ordonnances municipales proposées et l'Incorporated Communities Ordinance devraient tenir compte.

4.10. Il faudrait édicter de nouvelles ordonnances relativement aux municipalités et aux communautés constituées en corporation qui soient plus souples et plus faciles à adapter en termes de dispositions et de procédures relatives aux conseils communautaires. La taille du conseil communautaire, les dates d'élection, les nominations, les modalités de réunion, le recours aux pétitions et aux référendums devraient être des choix locaux, déterminés selon le bon vouloir du conseil communautaire.

L'âge électoral, de même que la durée de résidence donnant le droit de voter devraient aussi être déterminés localement, dans les limites fixées par le Conseil des T.N.-O. Ainsi, celui-ci pourrait fixer les exigences territoriales touchant la durée de résidence entre six mois et trois ans. Pour une communauté donnée, c'est cette dernière qui fixerait ces exigences et celles-ci devraient se situer en deça de celles des territoires.

La méthode d'élection du maire ou du président du conseil communautaire devrait être déterminée à l'échelon local; il en est de même de la description du rôle du maire, son rôle en tant que membre du conseil régional, par exemple. Ces modifications favoriseraient une manière de voir plus traditionnelle ou apporteraient d'autres points de vue locaux sur les responsabilités de leadership.

Dans les grandes municipalités des T.N.-O., c'est-à-dire dans les villes ou les villages comptant plus de 1 500 habitants, on pourrait établir le système des quartiers, assurant ainsi la représentation des intérêts de chaque communauté au sein du conseil. Cette dernière recommandation devrait être laissée à la discrétion de chacune des communautés.

4.11. Pour assurer un point de contact à l'égard des décisions à l'échelle communautaire, les comités spéciaux et les organismes consultatifs locaux devraient se rallier au conseil communautaire. C'est de lui que devraient relever, sur le plan local, tous les pouvoirs remis aux communautés. Au lieu de créer de l'extérieur des comités spéciaux subventionnés par l'État, il faudrait former des comités comptant au moins un membre du conseil communautaire, soit en qualité de président ou de simple membre. Ces comités relèveraient directement du conseil. Chacune des communautés déciderait de la structure des comités, notamment de leur taille, de leur composition et du nombre de leurs membres; on recommande néanmoins que le nombre total de comités soit en tout temps limité au minimum requis par le conseil pour satisfaire ses besoins.

4.12. Dans les 16 communautés de la vallée du Mackenzie, la décision d'incorporer les conseils de bande dans les conseils communautaires devrait être prise localement et toutes les dispositions relatives à une représentation proportionnelle des membres des bandes au sein d'un conseil communautaire devraient être déterminées conjointement par la bande et les conseils. Il devra en outre être admis que ces dispositions pourront varier d'une communauté à l'autre.

4.13. Dans le but de faciliter la communication à l'intérieur de la communauté et de permettre le développement des langues autochtones, le choix de la langue officielle de travail du conseil communautaire devrait se faire localement. Les paliers supérieurs du gouvernement ne devraient adopter aucune loi ni politique susceptible d'avoir un effet négatif ou préjudiciable sur l'utilisation de la langue de travail locale.

4.14. Dans les petites communautés l'administration locale ou territoriale constitue souvent le principal employeur. Dans ces communautés, dont la population est restreinte, les besoins et les limites exercent des pressions concurrentes sur un nombre forcément réduit d'individus susceptibles d'assurer le leadership. L'on pourrait envisager des mesures incitatives afin de rendre les emplois électifs aussi attrayants que ceux du secteur public en augmentant la rémunération du président du conseil et des détenteurs de postes électifs au sein des principaux comités du conseil communautaire.

Relations intergouvernementales

Le gouvernement fédéral et le gouvernement territorial voient, dans les institutions de l'administration locale, des prolongements administratifs des paliers supérieurs. Les conseils et les comités locaux sont considérés, d'une façon générale, comme des agents de mise en œuvre d'un certain nombre de programmes et de services prescrits par l'administration territoriale ou fédérale. Les structures créées dans les communautés, les liens établis entre les paliers de gouvernement et le type d'interaction et de communication entre ceux-ci ont été presque exclusivement conçus par les paliers supérieurs en fonction de leurs objectifs et priorités propres. Comme cette approche n'est pas suffisamment

orientée vers les besoins locaux, elle a un effect négatif sur la mise en place d'une administration locale forte et autonome. Il est important que les deux paliers supérieurs de gouvernement acquièrent l'habitude de considérer les conseils communautaires comme des clients à servir et à aider.

4.15. Le gouvernement fédéral et le gouvernement territorial devraient tous deux reconnaître dans le conseil communautaire l'institution dominante au niveau de la communauté. Toutes les relations entre les gouvernements et la communauté devraient d'abord passer par le conseil communautaire. Les paliers supérieurs des deux gouvernements devraient éviter d'établir des liens qui contournent le conseil et favoriser la formation de groupes ou de comités d'intérêts spéciaux. En outre, le gouvernement fédéral devrait faire en sorte, peut-être au moyen d'une exigence reliée au permis d'utilisation des terres, que l'industrie consulte le conseil communautaire, ce qui éviterait la création de groupes consultatifs parrainés par les industries à l'extérieur du processus politique. Enfin, toutes les audiences, les demandes et les mesures touchant les groupes de travail devraient s'effectuer de manière à ce que le conseil communautaire puisse être reconnu comme l'organisme dominant au sein de la communauté.

4.16. Les paliers supérieurs des deux gouvernements devraient s'efforcer de reconnaître, dans la mesure du possible, la langue de travail officielle utilisée par les conseils communautaires dans leurs communications avec eux.

4.17. En raison de la très grande importance que prend l'éducation politique et administrative dans les communautés pour favoriser la mise en place d'une administration efficace, il faudrait passer en revue la législation, l'interprétation des politiques, les procédures et les règlements du gouvernement des Territoires de même que les procédures et les règlements fédéraux qui ont un effet sur le fonctionnement de l'administration communautaire pour les rendre, quand c'est possible, plus simples et plus clairs.

Rôle du gouvernement des Territoires

Le gouvernement des T.N.-O. devrait adapter sa structure, ses fonctions et son attitude de manière à favoriser la création d'une administration communautaire. Étant donné que les communautés exercent les principales fonctions de mise en œuvre des programmes actuellement administrés par le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, il faudra procéder à une réorganisation et à un regroupement progressifs des départements chargés de la réalisation des programmes dans les Territoires. De plus, une décentralisation poussée des fonctions qui se rapportent aux communautés permettra au gouvernement territorial de conseiller et d'aider efficacement les communautés désireuses d'assumer de nouvelles responsabilités.

4.18. Pour favoriser l'établissement d'une relation d'égal à égal entre les communautés et le gouvernement des T.N.-O., le département de l'administration locale qui existe présentement devrait disparaître pour faire place à un nouveau département chargé de l'administration communautaire et des opérations régionales. Les activités déjà amorcées par le département de l'administration locale devraient être confiées aux bureaux régionaux ou, dans certains cas, celui de la gestion financière des communautés, par exemple, être cédées à d'autres départements chargés de programmes.

Par ailleurs, le nouveau département chargé de l'administration communautaire et des opérations régionales devrait se voir confier la coordination régionale et la gestion d'ensemble des cessions de pouvoirs du gouvernement des T.N.-O. aux conseils communautaires.

Bien que le Comité exécutif soit collectivement chargé de la mise en place de l'administration communautaire, c'est le membre du comité responsable de l'administration communautaire et des opérations régionales qui, au sein du comité, devrait se faire le porte-parole des administrations communautaires et l'avocat de la cession des pouvoirs et de la décentralisation dans les T.N.-O. Le membre désigné devrait se voir confier la responsabilité de toutes les opérations régionales de même que la coordination de toutes les cessions de pouvoirs aux conseils communautaires.

4.19. Les quatre directeurs régionaux et celui de Yellowknife devraient relever directement du ministre de l'Administration communautaire et des opérations régionales. Les cinq directeurs et le ministre devraient constituer le comité de gestion.

A l'heure actuelle, dans chaque bureau régional, chaque département de programme territorial, y compris le département de l'administration locale, compte un surintendant nommé par l'administration centrale du département à Yellowknife de qui il relève directement. Par conséquent, bien que le directeur régional soit chargé de coordonner l'administration des programmes dans la région, son action est sérieusement entravée car il n'a pas autorité sur les représentants territoriaux dans la région. Pour corriger la situation, le poste de surintendant dans la région devrait disparaître et le directeur régional devrait nommer des directeurs adjoints en nombre suffisant pour assurer la coordination des diverses fonctions à caractère communautaire dans les régions. Ces directeurs adjoints relèveraient du directeur régional et resteraient néanmoins en étroite liaison avec les départements intéressés à Yellowknife. Les autres employés du gouvernement territorial dans la région devraient être embauchés par le bureau régional et, dans la mesure du possible, être recrutés dans la région.

4.20. Les fonctions générales du bureau régional devraient consister à coordonner l'administration des programmes et des services dans les régions, à prendre une part active à l'élaboration des politiques pour la région, particulièrement dans des secteurs touchant les programmes à caractère communautaire, et à fournir aide et conseils aux communautés dans tous les domaines de leur ressort, l'information, le soutien administratif et le personnel, en particulier.

Les bureaux régionaux devraient aider à la formation des représentants élus locaux et de leur personnel administratif. Dans les domaines comme ceux des programmes sociaux et de l'enseignement élémentaire, où les communautés ont la possibilité d'élaborer leurs propres programmes, les bureaux régionaux devraient être en mesure d'aider les communautés à déterminer leurs besoins et leurs attentes. A l'occasion, les fonctionnaires du gouvernement territorial devraient pouvoir agir en qualité d'experts-conseils auprès des communautés et les aider à déterminer leurs problèmes, à établir des programmes, à exploiter des installations ou à dispenser des services. Le rôle des fonctionnaires territoriaux devrait perdre une partie de son caractère administratif et devenir de plus en plus consultatif.

4.21. La décentralisation, au profit des bureaux régionaux, des fonctions et des programmes à caractère communautaire peut à la fois compléter et promouvoir la remise des compétences législatives aux communautés, mais ne devrait pas être considérée comme une solution de rechange à la cession des pouvoirs. Jusqu'à ce que les communautés soient désireuses d'assumer des responsabilités supplémentaires et en mesure de le faire, le gouvernement des T.N.-O. doit maintenir sa capacité de dispenser des services dans des domaines comme l'enseignement élémentaire, les programmes sociaux et les services municipaux. Pour assurer l'efficacité de l'administration de même qu'une certaine souplesse à l'intérieur des régions comme entre elles, les responsabilités territoriales devraient être décentralisées au profit des bureaux régionaux. Les conseils communautaires disposeraient ainsi d'une gamme de possibilités pour dispenser les services: les faire dispenser directement par les bureaux régionaux, les faire dispenser par le gouvernement des Territoires en vertu de marchés passés avec le conseil communautaire ou les faire dispenser par le conseil communautaire lui-même.

La décentralisation des responsabilités au profit des bureaux régionaux devrait également assurer une plus grande souplesse de la politique touchant le personnel dans les territoires et ainsi permettre à un plus grand nombre d'autochtones du Nord d'être embauchés par la fonction publique territoriale. Les bureaux régionaux devraient procéder à la réévaluation des qualifications réellement requises pour occuper les postes dans les régions et faire les reclassifications qui s'imposent. Pour reconnaître la langue de travail utilisée officiellement par les administrations communautaires, les bureaux régionaux devraient, au moment d'embaucher des candidats, accorder une importance particulière à l'aptitude à parler les langues autochtones. En outre, il y aurait lieu d'envisager la possibilité d'avoir recours à des aménagements comme le partage des postes, les horaires souples et les rajustements de la semaine de travail afin de rendre l'emploi dans l'administration du gouvernement des T.N.-O accessible aux résidents du Nord qui désirent conserver leur mode de vie traditionnel.

4.22. Les directeurs régionaux et leur personnel devraient, au nom du gouvernement territorial, amorcer avec les communautés des négociations précises touchant les finances et les champs de compétence y compris celles des sphères d'influence. Les modalités financières touchant les conseils communautaires devraient être élaborées par le biais de discussions à l'échelle régionale et après étude des besoins comme des conditions qui prévalent localement. Les bureaux régionaux devraient jouer le rôle principal dans les négociations, mais les dirigeants élus des communautés devraient pouvoir faire appel au membre du Comité exécutif désigné pour la signature de l'entente.

4.23. Pendant la période transitoire de développement des administrations communautaires, des pouvoirs administratifs et décisionnels considérables seront conférés aux directeurs régionaux, et il se produira un certain chevauchement des responsabilités entre les bureaux régionaux et les départements à Yellowknife. A long terme, cependant, la répartition des pouvoirs devrait devenir plus logique: les départements chargés des programmes dont les principales fonctions consistent à assurer des services aux communautés auraient des sections administratives réduites à Yellowknife, dont les responsabilités finiraient par devenir l'élaboration des

politiques à long terme, des normes territoriales et des services dispensés à l'échelle des territoires. Les bureaux régionaux deviendraient responsables des procédures et des règlements régionaux, des conseils et de la formation dispensés aux communautés tandis que l'élaboration, la budgétisation et l'administration effectives des programmes reviendraient aux administrations communautaires.

Rythme et chronologie des modifications apportées à l'administration communautaire

4.24. La dévolution des compétences au palier local et l'établissement d'une relation d'égal à égal entre le gouvernement territorial et les administrations communautaires dont il est question dans les conclusions précédentes ainsi qu'au chapitre 6 devraient se faire en même temps que la délégation de responsabilités législatives et administratives accrues au niveau territorial.

4.25. Il est nécessaire d'amorcer un processus évolutionnel de changement pour aider à créer les conditions qui permettront de modifier le système actuel en fonction des besoins et des intérêts locaux et régionaux. Le gouvernement des T.N.-O. a la responsabilité d'amorcer ce changement et ses bureaux régionaux devraient tout particulièrement être le point de départ et de soutien de ce processus.

4.26. En guise de première étape, le gouvernement des T.N.-O. devrait favoriser la création de conseils communautaires plus puissants et plus polyvalents. L'on devrait avant tout rendre les structures des comités plus rationnelles, modifier les procédures des conseils communautaires et accroître l'autonomie dont ils jouissent en matière de fiscalité.

4.27. C'est au gouvernement des T.N.-O. de prendre l'initiative de vérifier auprès de chaque communauté si elle est désireuse et en mesure d'accepter des responsabilités supplémentaires en matière de services publics ou de services à caractère socio-culturel, de négocier les remises de compétences et de planifier l'échéancier de la mise en œuvre de ces mesures.

4.28. Lorsque le gouvernement des T.N.-O. aura pris ces mesures préliminaires, le rythme ultérieur des modifications devra être déterminé par les communautés elle-mêmes. Le gouvernement territorial ne devrait pas tenter de faire accepter par une communauté donnée un ensemble de responsabilités dans un secteur particulier, mais devrait plutôt permettre à la communauté de choisir d'assumer certaines responsabilités en matière de politiques ou de programmes dans certains domaines. Les modifications législatives dont il a déjà été question pourraient servir de base à l'établissement de la prééminence des communautés, mais le rythme auquel les pouvoirs réels seront assumés devrait être déterminé par chaque communauté.

4.29. C'est le Comité exécutif dans son ensemble qui devrait entreprendre de promouvoir une relation de gouvernement à gouvernement avec les communautés. Toutefois, le membre de l'Exécutif responsable de l'administration communautaire devrait avant tout être chargé d'assurer le développement des conseils, de coordonner les changements apportés aux départements et de rendre compte de l'état d'avancement des réalisations au Conseil des T.N.-O.

LE REGIONALISME ET LES STRUCTURES REGIONALES

Depuis la publication du rapport Carrothers, il y a eu accentuation de l'expression du régionalisme en fonction de la communauté des intérêts. Jusqu'à maintenant, les structures publiques officielles créées pour exprimer l'identité et les intérêts régionaux sont peu nombreuses et n'en sont qu'aux étapes initiales de leur développement. Il s'agit du Conseil régional du Baffin, de l'Arctique central et du Conseil de la région sud du Mackenzie qui vient de se former.

Les propositions présentées ci-après sont le résultat d'observations faites sur la formation des conseils régionaux et sur le rôle qu'ils exercent; elles ont pour but d'en légitimer les activités et d'en préciser le rôle par rapport au gouvernement des T.N.-O. et aux administrations communautaires.

Formation et rôle des conseils régionaux

4.30. Les communautés devraient pouvoir choisir de former des conseils régionaux par l'intermédiaire de délégations volontaires des autorités communautaires, et la législation en matière de régionalisme devrait reconnaître et rendre officiel la nature volontaire de la participation aux institutions politiques régionales. La décision de former des conseils régionaux devrait être prise collectivement par chacune des communautés dans chaque région intéressée, et l'on devrait établir des mécanismes pour les communautés qui décident de ne pas y participer.

4.31. Les communautés devraient définir l'étendue de l'autorité qui sera exercée au plan régional par l'intermédiaire d'un conseil régional. Le conseil régional peut choisir de jouer l'un ou l'autre parmi plusieurs rôles possibles: rôle consultatif auprès des administrations supérieures; rôle de porte-parole en ce qu'il peut choisir d'agir en qualité de lobby; rôle d'administration et de réglementation en s'acquittant des responsabilités déléguées par les communautés, qu'il s'agisse de fonctions spécifiques, ou de responsabilités d'administration aux pouvoirs étendus.

4.32. La nature de la représentation de la communauté au sein des conseils régionaux, qu'elle soit le résultat d'une élection populaire parmi les citoyens de la collectivité ou de la délégation du maire de l'endroit ou d'un autre membre du conseil, devrait être déterminée par le conseil régional et les communautés participantes.

4.33. En raison de la cession de pouvoirs du gouvernement territorial à l'administration locale, la communauté qui participe à un conseil régional devrait avoir la possibilité de choisir si elle exercera elle-même les fonctions qui lui sont confiées, si elle demandera au gouvernement territorial de continuer à en exercer un certain nombre en son nom ou si elle confiera certains de ses pouvoirs au palier régional.

4.34. Après entente entre les communautés et le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, le conseil régional devrait pouvoir se charger des questions à caractère régional, comme la planification régionale et la responsabilité des institutions régionales.

4.35. En raison de la façon dont elles sont rédigées, de nombreuses ordonnances territoriales sont beaucoup trop spécifiques pour être appliquées à l'échelle des territoires. Des critiques sont souvent formulées par des autochtones qui prétendent que certaines lois ne sont pas adaptées à leur communauté. Aux échelons régional et local, on se préoccupe parfois de ce

que certaines lois prévues pour s'appliquer partout dans les territoires ne peuvent trouver d'interprétation et d'application significatives aux plans local et régional. Le conseil territorial devrait continuer d'adopter des lois rédigées dans des termes qui permettent autant de latitude que possible dans l'ensemble des Territoires.

Le conseil régional devrait avoir l'autorisation d'assumer certaines fonctions de réglementation, à l'intérieur des paramètres des lois territoriales qui le permettent, dans les secteurs de responsabilité qui lui ont été confiés par les communautés qui le composent. Cela permettrait de tenir compte des variantes locales et régionales dans l'interprétation et l'application des lois.

4.36. Conformément à la conclusion selon laquelle le conseil communautaire légalement constitué devrait représenter, au plan local, le principal organe public, le conseil régional, le cas échéant, devrait constituer la principale structure politique publique au plan régional. Ainsi, il devrait être possible d'éviter la structuration excessive et le double emploi. Les corps publics investis de certains pouvoirs fonctionnels précis ou de responsabilités consultatives devraient être le moins nombreux possible et devraient prendre la forme de comités du conseil régional soumis à l'autorité de ce dernier. Le département des programmes du gouvernement territorial devrait faire preuve de modération avant de former d'autres organismes ou comités régionaux à vocation particulière.

4.37. L'acceptation de responsabilités particulières par les conseils régionaux devrait s'accompagner de la remise, par l'échelon local, des ressources qui lui avaient été accordées pour des fonctions particulières. Dans le but de favoriser l'application du principe selon lequel la contribution financière est fonction de l'utilisation, le financement des conseils régionaux au-delà des limites d'utilisation des fonds directs prévus pour certaines fonctions particulières déléguées par les administrations communautaires devrait être assuré par une cotisation exigée des conseils participants.

4.38. Les communautés devraient choisir la langue officielle de travail qui sera utilisée par leurs conseils régionaux. L'unilinguisme ne devrait pas constituer un obstacle à une participation effective à l'échelon régional. Il sera peut-être nécessaire d'assurer des services de traduction vers l'anglais et les langues indigènes des Territoires lors des rencontres régionales des organismes politiques à caractère particulier.

4.39. Etant donné la présentation et le règlement des revendications des autochtones sur une base régionale, le régionalisme pourra se trouver renforcé par l'établissement de structures corporatives autochtones à l'échelle régionale. Il devra exister des liens entre les institutions publiques du gouvernement, les sociétés privées créées pour administrer les avantages compensatoires et les organismes non gouvernementaux. A titre d'exemple, l'accord de principe intervenu entre le COPE et le gouvernement fédéral se fonde sur une approche rationnelle, par le secteur public et le secteur privé, de la gestion de la faune, des ressources foncières et non renouvelables ainsi que des programmes et services offerts aux résidents d'Inuvialuit de la région de l'Arctique occidental dont la création est proposée. Il devra y avoir des liens entre les institutions publiques du gouvernement de même qu'entre les régions, tant à l'échelon local que territorial et régional, pour le développement de programmes concertés

pour la gestion de la faune, entre les sociétés privées d'Inuvialuit et entre ces sociétés et les autres organisations autochtones ou de l'industrie privée à des fins de développement économique, enfin, entre les autorités publiques et privées à caractère régional lorsqu'elles ont des fonctions identiques, pour permettre une consultation et une planification communes entre les bénéficiaires des revendications d'Inuvialuit et le gouvernement, ainsi que pour assurer la coordination des services offerts.

Rôle du gouvernement des Territoires

4.40. Le Conseil territorial et le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest ne devraient pas empêcher l'établissement de conseils régionaux ni empêcher les conseils régionaux d'être les porte-parole valables des communautés qu'ils représentent.

4.41. Jusqu'à maintenant, il n'y a pas de législation territoriale ou de politique officielle concernant les conseils régionaux et leurs fonctions. Bien que cette lacune ait pu contribuer à rendre plus souple l'établissement des conseils régionaux existants, elle peut maintenant poser certaines restrictions à la poursuite des progrès en ce sens. Il faudrait adopter des lois et des politiques territoriales souples et rédigées en termes généraux qui permettent la création de structures régionales susceptibles de répondre à la diversité des besoins exprimés par les communautés participantes et en mesure de tenir compte, à l'échelon régional, de la diversification des méthodes et des préférences en matière de structures. Ces politiques devraient tenir compte de la délégation locale de programmes de services ainsi que de fonds à l'échelon régional et permettre des variations régionales et locales pour ce qui est de leur application comme de leur administration.

Les conseils régionaux pourraient avoir besoin d'un minimum de personnel de soutien et d'administration fourni par les bureaux régionaux du gouvernement territorial, bien que les besoins diminueraient avec le temps.

Limites régionales

4.42. Toutes les régions administratives et les zones de gestion territoriales et fédérales dans les Territoires devraient faire l'objet d'une rationalisation de manière à correspondre de façon plus cohérente aux régions naturelles et culturelles de cette partie du Canada. Le règlement des revendications autochtones renforcera le sentiment régional dans les Territoires en fonction des régions définies par les associations autochtones.

En outre, il existe un grand nombre de régions administratives et de zones de gestion qui relèvent à la fois des ministères, des agences du gouvernement fédéral et du gouvernement territorial, et on constate un chevauchement considérable des juridictions. A titre d'exemple les zones administratives suivantes chevauchent toutes la région de l'Arctique occidental. Selon la définition donnée dans l'accord de principe entre le COPE et le gouvernement du Canada, la région de l'Arctique occidental dont on propose la création inclut les communautés d'Aklavik, d'Holman, d'Inuvik, de Paulatuk, de Sachs Harbour et de Tuktoyaktuk. Selon le gouvernement fédéral et le gouvernement des Territoires, toutes ces communautés sont situées dans la région administrative d'Inuvik, à l'exception d'Holman qui est

administrée comme si elle faisait partie de la région de Fort Smith. La région administrative des Eaux du Nord du MAIN comprend toute la région occidentale de l'Arctique et l'île de Victoria, tandis que l'Office des eaux des Territoires du Nord-Ouest place le delta du Mackenzie ainsi que la vallée du Mackenzie dans la région administrative n° 3, Tuktoyaktuk et Paulatuk dans la région n° 7, qui se prolonge à l'est jusqu'à Igloolik, Sachs Harbour, Holman de même que toutes les îles du Nord de l'Arctique, dans la région n° 4. Transports Canada délimite des régions administratives différentes pour ce qui est du transport aérien et du transport maritime. En matière de transport aérien, Transports Canada englobe les six communautés proposées dans la région occidentale de l'Arctique en plus de Cambridge Bay, Coppermine et l'ensemble de la vallée du Mackenzie, dans sa région de l'Ouest, laquelle comprend également le Yukon et une grande partie de l'Alberta et de la Colombie-Britannique en direction sud jusqu'à la frontière américaine. Pour le transport maritime, la région de l'Ouest est subdivisée en trois districts: le district de Hay River, dans lequel sont situées les communautés de la région occidentale de l'Arctique, comprend l'Arctique à l'ouest de la Péninsule de Boothia de même que les réseaux hydrographiques du Mackenzie et de l'Athabasca. Le ministère fédéral des Postes est administré en trois districts et, dans ce cas, la région occidentale de l'Arctique est comprise dans le district de l'Alberta tout comme la vallée du Mackenzie et la côte de l'Arctique. Pour le ministère de la Santé et du Bien-Etre social, la zone d'Inuvik inclut Inuvik, Aklavik, Sachs Harbour, Tuktoyaktuk et Paulatuk, mais Holman fait partie de la zone du Mackenzie administrée par Yellowknife. Pour la GRC, les cinq mêmes communautés qui constituent la zone d'Inuvik du ministère de la Santé entrent dans la subdivision d'Inuvik; Holman, l'Arctique central, le Keewatin et la vallée du Mackenzie constituent la subdivision de Yellowknife. La région centrale du ministère des Communications comprend l'ensemble des Territoires du Nord-Ouest à l'exception de l'île de Baffin et des îles de la Baie d'Hudson.

Cette absence de concordance dans les districts et zones d'administration est souvent incompatible avec des régions plus naturelles et les affinités communautaires; elle crée de la confusion, du double emploi et nuit à l'efficacité administrative. A des fins d'efficacité administrative et pour favoriser l'interaction entre tous les paliers de gouvernement et les institutions autochtones du secteur privé, les ministères du gouvernement fédéral et les départements du gouvernement territorial devraient s'efforcer de rationaliser le plus possible leurs zones respectives d'administration et de gestion.

Administration régionale

La perspective d'une administration régionale a été présentée dans la proposition du COPE portant sur la région occidentale de l'Arctique. Cette proposition prévoit une redistribution globale des pouvoirs législatifs et administratifs de même que leur remise, par les paliers fédéraux et territoriaux de gouvernement, aux régions. Les pouvoirs seraient par la suite redistribués par les régions aux communautés. Bien qu'aucun conseil régional existant n'ait proposé la mise en place d'une administration régionale globale, il n'est pas impossible qu'une telle proposition soit présentée dans l'avenir.

La création et l'imposition d'administrations régionales par les paliers supérieurs comportent le risque de voir l'autorité réelle ne jamais s'exercer par les résidents des communautés elles-mêmes. Il pourrait en résulter l'introduction d'un autre palier administratif entre la communauté et le gouvernement territorial et le Conseil, alors que l'on admet déjà que la population est suradministrée. Pour sa part, le 8e Conseil des Territoires du Nord-Ouest dit craindre de voir l'administration régionale se transformer en un quatrième niveau de gouvernement dans les Territoires, ce qui s'accompagnerait d'une diminution de l'autorité territoriale et aurait comme conséquence un accroissement des structures administratives et de la bureaucratie.

L'évolution de la communauté des intérêts, la délégation des compétences aux structures régionales par les communautés, la décentralisation administrative par le gouvernement territorial et la rationalisation des limites régionales peuvent toutes donner lieu à l'établissement d'administrations régionales. La mise en place d'administrations régionales dans les Territoires pourrait s'avérer, en dernière analyse, la seule solution de rechange à la division politique des Territoires.

4.43. Le gouvernement territorial devrait commencer par déléguer des pouvoirs aux administrations communautaires. Ces dernières devraient pouvoir choisir de regrouper leurs compétences en les confiant aux échelons supérieurs, soit aux conseils régionaux s'ils le désirent. Si la délégation de ces pouvoirs devait constituer un niveau de gouvernement global, on pourrait considérer qu'il y a effectivement une administration régionale. Toutefois, ce mandat devrait lui être confié seulement par les membres qui la composent. L'on éviterait ainsi que la délégation des pouvoirs aux structures régionales ne soit imposée par les paliers supérieurs.

4.44. Dans le cadre du processus proposé au gouvernement des T.N.-O. pour ce qui est de la détermination, de concert avec les administrations communautaires, des pouvoirs locaux, celui-ci devrait être conseillé par les communautés sur leurs intentions régionales et, à son tour, il devrait informer les communautés des possibilités à l'échelle régionale. Le COPE et le gouvernement territorial devraient poursuivre les discussions déjà entamées sur la région occidentale de l'Arctique et l'administration communautaire, et élaborer conjointement des solutions de rechange à l'échelon régional et local touchant la région occidentale de l'Arctique.

LE GOUVERNEMENT ET LE CONSEIL DES T.N.-O.

Pour que le gouvernement territorial soit obligé de rendre compte au peuple des Territoires, le pouvoir, l'autorité et les responsabilités que détient le commissaire des T.N.-O. devraient de plus en plus relever des représentants élus du peuple. Bien qu'aucune échéance précise concernant la cession des pouvoirs ne soit proposée ici, il est souhaitable que les représentants élus les exercent dès qu'ils seront en mesure de le faire et qu'ils seront prêts à accepter les responsabilités qui en découlent. La passation du pouvoir du commissaire aux membres exécutifs élus devrait se faire de façon ordonnée en plusieurs étapes. Les membres élus pourront ainsi bénéficier de l'orientation du commissaire au fur et à mesure qu'ils seront investis de plus d'autorité. Cela donnera également le temps au Conseil territorial de s'adapter à ses nouvelles responsabilités de façon qu'il puisse efficacement, dans les faits, obliger le Comité exécutif à rendre compte de ses actions et politiques. Finalement, cela permettra au commissaire, dans son

rôle d'agent fédéral, d'intervenir de façon très importante dans l'évolution constitutionnelle des Territoires au cours des prochaines années.

La mise en œuvre de bon nombre des modifications indiquées ci-dessous pourra se faire de façon non structurée, par l'intermédiaire de nouvelles directives au commissaire, par exemple. D'autres changements nécessiteront ultérieurement des modifications à la Loi sur les T.N.-O. et peut-être aussi d'autres lois fédérales. De toute façon, l'application de ces propositions devrait survenir en même temps que celle des propositions formulées ailleurs dans le présent rapport en matière de cession de pouvoirs du gouvernement territorial à la communauté et du gouvernement fédéral au gouvernement territorial.

Commissaire

4.45. Pour mettre sur pied un gouvernement responsable dans les T.N.-O., le rôle de chef de l'exécutif du commissaire au niveau du G.T.N.-O. devrait être graduellement réduit au cours des prochaines années, tout comme son rôle de «sous-ministre» d'ailleurs. Toutefois, il devrait conserver son poste «d'agent» du gouvernement fédéral, mais il faudrait que ses responsabilités soient définies publiquement. Il n'est pas encore souhaitable que le commissaire soit relevé immédiatement de toutes les responsabilités qui n'incombent pas ordinairement à un lieutenant-gouverneur du vingtième siècle. En attendant que les revendications des autochtones soient réglées, que l'orientation constitutionnelle des Territoires soit établie, que soient terminées les négociations sur la cession de toutes les principales responsabilités de caractère provincial, en particulier celles qui portent sur les ressources foncières et naturelle du G.T.N.-O., que le gouvernement territorial soit plus sûr de ses recettes et que le processus de cession de pouvoirs aux communautés locales ait été fermement mis en marche, une représentation active du gouvernement fédéral devra se faire sentir pour assurer l'évolution ordonnée du gouvernement des T.N.-O. En définitive, le poste de commissaire devrait devenir celui d'un lieutenant-gouverneur contemporain. Il serait cependant déconseillé, à ce stade-ci, de fixer un échéancier rigoureux pour ce dernier stade de l'évolution, étant donné qu'il est lié à la réalisation des conditions ci-dessus.

4.46. A titre de chef de l'exécutif des Territoires, le commissaire est chargé, en vertu de la Loi sur les T.N.-O., des ordonnances du conseil et des directives ministérielles, de la création et de l'organisation de tous les départements du G.T.N.-O. ainsi que du recrutement, de l'avancement et du renvoi de tous les membres de la fonction publique territoriale. Pour faire en sorte que le Comité exécutif assume la responsabilité de la gestion et de l'organisation du gouvernement que la fonction publique continue de relever des représentants élus, le Ministre devrait exiger du commissaire qu'il se sente lié par la volonté du Conseil pour toutes les questions liées à l'organisation et à la dotation de la fonction publique territoriale.

Le Conseil pourrait, dans ce contexte, envisager de modifier la Public Service Ordinance pour confier l'autorité du commissaire à un membre élu du Comité exécutif ou à une commission indépendante de la fonction publique. On devrait également songer à fonder l'organisation des départements du G.T.N.-O. sur une base légale au moyen d'une ordonnance sur l'organisation du gouvernement et d'une ordonnance de transfert de fonctions.

4.47. Afin que le Conseil territorial exerce efficacement ses responsabilités à l'égard des affaires territoriales, le rôle du commissaire au sein du Comité exécutif devrait également être réduit progressivement. Au cours du mandat du dernier Conseil, le commissaire, le sous-commissaire et le commissaire-adjoint étaient à la tête des principaux départements du gouvernement, y compris le Secrétariat exécutif et le département des Finances, ainsi que de tous les portefeuilles de services, sauf celui des Services public, qui a été brièvement confié à un membre exécutif élu. Bien que le commissaire ait confié les six portefeuilles des programmes aux trois membres élus, leur autorité était limitée, car il était prescrit dans l'Executive Handbook qu'ils devaient en tout temps tenir le commissaire au courant des activités menées dans tous les départements. L'ensemble des organismes et commissions gouvernementaux relevaient directement du commissaire. En outre, en sa qualité de président du Comité exécutif, le commissaire dressait les ordres du jour, convoquait les réunions et établissait leur durée. En son absence, le sous-commissaire jouait ce rôle.

Il devient de plus en plus difficile d'expliquer comment on peut confier dans les Territoires des responsabilités exécutives aussi étendues à des agents désignés. Dans une certaine mesure, en font foi l'élimination du poste de commissaire adjoint et l'intention manifestée d'accroître le nombre de membres élus au sein du Comité exécutif.

Si cette évolution vers un gouvernement responsable doit se poursuivre, on devrait exiger du commissaire qu'il renonce à toutes les autres responsabilités qu'il a à l'égard des départements et qu'il les confie à des membres élus du Comité exécutif durant le mandat du neuvième Conseil. L'ensemble des commissions et organismes gouvernementaux devraient relever de membres élus appropriés. Toute nouvelle responsabilité déléguée au G.T.N.-O. devrait être confiée à un membre élu du Comité exécutif.

Il semble y avoir peu de motifs pour que le commissaire continue à faire fonction de président du Comité exécutif. Ce rôle devrait plutôt échoir à un membre élu, et le Secrétariat exécutif devrait également être responsable envers lui et non envers le commissaire. Le commissaire devrait toutefois demeurer membre du Comité exécutif tant qu'il continuera d'être à la tête de l'un ou l'autre des départements du gouvernement. En principe, le Comité exécutif se compose exclusivement des titulaires de portefeuilles et, dès lors, les membres désignés qui abandonnent leurs responsabilités ministérielles cessent d'être membres du Comité.

4.48. Au dix-neuvième siècle, à l'époque où les gouvernements provinciaux s'organisaient petit à petit et gagnaient de la crédibilité, les lieutenants-gouverneurs des provinces jouaient un rôle important en s'assurant que l'évolution constitutionnelle et politique se poursuive de façon ordonnée. Ils faisaient également fonction «d'agents» du gouvernement fédéral, veillant à obtenir l'approbation ou le veto du gouverneur en conseil à l'égard de toute mesure législative qui semblait être au-delà des pouvoirs de la province ou contrevenir sérieusement à la politique du gouvernement fédéral. Bien que la maturité politique et économique des provinces ainsi que l'interprétation que nous donnons maintenant au fédéralisme aient contribué à faire disparaître ce rôle confié à l'époque au lieutenant-gouverneur, il s'est agi d'une fonction importante pendant une période transitoire difficile.

Le rôle actuel du commissaire des Territoires est tout autre. Comme nous l'avons dit précédemment, au lieu d'être un «agent» de la politique du

gouvernement fédéral à titre de représentant du gouverneur en conseil, il est maintenant dans les faits «agent» du ministre des Affaires indiennes et du Nord. Son rôle se rapproche de celui de sous-ministre, en ce sens qu'il reçoit des directives de «son» Ministre et reçoit son orientation du ministère des Affaires indiennes et du Nord. Le rôle du commissaire ne reflète pas une relation de gouvernement à gouvernement, mais plutôt une relation de gouvernement à département. Par exemple, plutôt que de recourir au pouvoir de désaveu fédéral, le Ministre et le Ministère peuvent orienter la nature de la politique et des mesures législatives à tous les stades qui précèdent l'adoption du projet de loi. On examine minutieusement les ordonnances territoriales à la lumière de la politique ministérielle fédérale, et le commissaire peut recevoir des directives officielles ou non en vue d'intervenir dans ces conditions.

Le rôle du commissaire est inapproprié, étant donné que l'Exécutif territorial doit rendre compte au Conseil et que l'on souhaite la mise en place d'un gouvernement ouvert, suffisamment libre d'agir seul. En cette période de transition, le commissaire devrait encore jouer un rôle «d'agent fédéral». Dans des circonstances normales, ce sont les pressions publiques exercées dans les Territoires et le Conseil territorial, et non pas le Ministère ou un ministre du gouvernement fédéral qui devraient freiner l'adoption de toute mesure législative ou politique peu judicieuse. Dans des circonstances exceptionnelles, lorsque les mesures législatives prévues semblent de toute évidence au-delà de la compétence du Conseil, profondément en conflit avec la politique du gouvernement fédéral, ou source d'injustice grave pour la population des Territoires, le commissaire devrait refuser de les sanctionner, ce qui n'empêcherait pas le gouverneur en conseil de les désavouer pendant la période d'un an fixée par la loi.

Il faudrait modifier le rôle actuel du commissaire. En effet, comme il est expliqué au chapitre 7, le commissaire devrait relever non pas du ministre des Affaires indiennes et du Nord, mais du ministre d'état des Relations fédérales-provinciales-territoriales. Le commissaire pourrait et devrait utiliser les pouvoirs que détenait jadis le lieutenant-gouverneur pour encourager et orienter le Comité exécutif ou le déconseiller, au cas où il aurait l'intention de poser un geste peu judicieux à son avis; il ne devrait pas exercer de droit de veto. Si le commissaire croit que la mesure législative fait partie des cas exceptionnels mentionnés ci-dessus, il ne devrait pas la sanctionner tant que le Ministre ne l'aura pas examinée. Si le Ministre est d'accord avec le commissaire, il devra prescrire à ce dernier de ne pas la sanctionner, mais les raisons du veto devront être communiquées au Conseil publiquement et dans les plus brefs délais. Le commissaire aurait également le choix de sanctionner la loi et de laisser au gouverneur en conseil le soin de la désavouer. Les raisons du désaveu seront également rendues publiques.

Lorsque les questions fondamentales énoncées plus haut, en particulier les revendications des autochtones et la cession des pouvoirs du gouvernement fédéral, auront été résolues, le pouvoir du commissaire de refuser de signer une mesure législative et le pouvoir de désaveu du gouverneur en conseil devront être réduits au niveau des pouvoirs de discrétion et de désaveu qui existent à l'égard des provinces. Comme dans le reste du Canada, il devrait incomber aux tribunaux de résoudre les questions juridiques touchant la répartition des pouvoirs, les questions politiques

devraient être résolues dans le cadre des relations fédérales-provinciales et finalement c'est le peuple qui devrait porter un jugement sur l'orientation politique, la justice et la compétence des élus.

Même s'il est proposé ici de modifier le rôle du commissaire de la façon indiquée ci-dessus, cela ne signifie pas qu'il sera dépourvu de responsabilités très lourdes et cruciales au cours des prochaines années. Tout comme les lieutenants-gouverneurs du dix-neuvième siècle étaient les représentants vigilants du gouvernement fédéral, veillaient à l'établissement de gouvernements responsables dans les provinces ou les territoires et y contribuaient, dans les Territoires, le commissaire devrait aujourd'hui être investi du rôle de superviseur de l'évolution constitutionnelle du Nord. Comme nous l'avons dit précédemment, la cession des pouvoirs aux communautés locales constitue une tâche vitale mais difficile, essentielle pour l'avenir du Nord. La cession des pouvoirs du gouvernement fédéral au G.T.N.-O. nécessitera également une planification minutieuse et de nombreuses négociations. Les deux processus doivent se dérouler au même rythme et, de plus, correspondre à une certaine évolution des structures politiques du Nord. Il appartiendra au commissaire d'apporter son encouragement, de jouer son rôle de conciliateur ainsi que de conseiller au cours de ce processus pour faire en sorte que les résidents du Nord soient consultés sur les modifications, qu'ils les comprennent et y consentent. Il devrait également conseiller le gouvernement fédéral sur ses politiques et activités dans les T.N.-O. Manifestement, c'est le Conseil territorial qui devrait d'abrod être chargé de négocier les modifications, mais le gouvernement fédéral désirera naturellement s'assurer que les modifications à la constitution sont mises en œuvre de façon juste et acceptable. Comme il est mentionné dans les conclusions du chapitre 7, le commissaire joue également un rôle consultatif auprès du gouvernement fédéral dans le cadre des discussions sur la division des T.N.-O. Aussi devrait-il agir à titre de représentant du gouvernement fédéral à tous ces égards.

Sous-commissaire

4.49. La Loi sur les T.N.-O. prévoit la nomination d'un sous-commissaire qui est autorisé à exercer tous les pouvoirs et fonctions du commissaire lorsque ce dernier est absent, malade ou incapable d'agir, ou lorsque le poste de commissaire est vacant. Au cours des deux dernières décennies, les fonctions du sous-commissaire sont devenues, au lieu de la délégation occasionnelle et temporaire des fonctions du commissaire qu'elles étaient à l'origine, celles d'un titulaire à plein temps qui possède un degré d'autonomie considérable.

C'est à la lumière de cette évolution que le 8e Conseil territorial a proposé que le poste de sous-commissaire soit dorénavant laissé vacant. Bien qu'il soit évident que le poste de sous-commissaire, selon l'interprétation qu'on en fait actuellement, empêche les membres exécutifs élus d'assumer plus de responsabilités, il est également vrai que les responsabilités actuelles du commissaire et celles qu'il sera appelé à conserver dans l'avenir immédiat sont trop étendues pour qu'on puisse s'attendre qu'un seul homme les exerce efficacement.

En conséquence, afin de promouvoir un gouvernement responsable et efficace, il est souhaitable qu'un sous-commissaire soit désigné, mais que

la définition de son rôle se rapproche de celle qui avait été établie lors de la création du poste. En pratique, cela signifierait que le commissaire serait le seul agent désigné à détenir des portefeuilles et, par conséquent, à siéger de plein droit au Comité exécutif. Même si le commissaire devait conserver la responsabilité ultime et entière à l'égard des portefeuilles, il pourrait déléguer une partie de son autorité de nature ministérielle au sous-commissaire. Si, par exemple, il estimait que ses responsabilités l'empêchent de siéger au Comité exécutif, il pourrait s'y faire remplacer par le sous-commissaire, mais ce dernier n'agirait qu'à titre de délégué du commissaire et non de son propre chef.

Le maintien du poste de sous-commissaire dans l'avenir immédiat ne doit pas nuire à la remise des pouvoirs aux membres élus du Comité exécutif. Si, comme il a été proposé, le commissaire se départit de ses portefeuilles, le sous-commissaire ne sera en mesure d'exercer que l'autorité qui resterait au commissaire et que ce dernier pourrait décider de lui déléguer. A long terme, son poste deviendra celui d'adjoint au commissaire dans son rôle d'agent fédéral.

Comité exécutif

4.50. Comme il est sous-entendu dans les conclusions ci-dessus au sujet des rôles futurs du commissaire et du sous-commissaire, les membres élus du Comité exécutif devraient progressivement assumer le fardeau officiel et véritable du gouvernement des T.N.-O. Collectivement, le Comité exécutif devrait assumer la responsabilité globale touchant les politiques et les programmes du G.T.N.-O., y compris les ententes financières conclues avec le gouvernement fédéral. Individuellement, chaque membre élu du Comité exécutif aura l'autorité sur les politiques et les programmes des départements qui lui auront été confiés.

Il importe que les rôles respectifs des «ministres» élus ainsi que des fonctionnaires désignés soient clarifiés afin que le gouvernement puisse être tenu de rendre des comptes et pour qu'il y ait distinction et équilibre entre les diverses composantes du système politique. Les membres du Comité exécutif ne devraient pas faire fonction d'administrateurs ou de gestionnaires des départements. Les responsabilités en question appartiennent proprement au directeur de chaque département. Au lieu de cela, les membres du Comité exécutif devraient établir les orientations politiques et les affectations financières pour le département et les défendre devant le Conseil territorial. Les directeurs et leurs départements devraient fournir l'appui, l'information et l'orientation susceptibles de rendre les membres du Comité exécutif en état de choisir les orientations politiques les plus appropriées et de surveiller l'activité de leurs départements. Les directeurs des départements devraient aussi être chargés de fournir le cadre organisationnel et administratif interdépartemental nécessaire qui permettrait de donner collectivement la suite administrative voulue aux demandes du Comité exécutif. Comme il est proposé plus loin, le Secrétaire exécutif peut jouer un rôle de coordination important à cet égard.

4.51. Le choix des membres élus du Comité exécutif pose certains problèmes difficiles et particuliers aux Territoires. Contrairement à quelque province que ce soit ou au Yukon, il n'existe pas encore de parti officiel dans les T.N.-O., et il semble invraisemblable qu'il s'en forme un dans l'avenir

immédiat. Il en résulte que l'élection ne donne pas un gouvernement «tout fait» ni un «premier ministre» incontestable que le représentant de la Couronne pourrait officiellement désigner.

Bien que la situation entraîne certains problèmes, il n'est pas impossible que le Comité exécutif conserve encore la confiance du Conseil ou qu'il soit responsable envers lui. Pour mettre en place un gouvernement responsable et efficace, il faut trouver un régime qui accorde au Conseil territorial le moyen de choisir les membres du Comité exécutif et de les relever de leurs fonctions, qui permet une certaine souplesse dans le fonctionnement interne du Comité exécutif et qui autorise le commissaire, à titre de représentant de la Couronne, à désigner officiellement les membres du Comité exécutif. Étant donné que les membres du Comité seront, de fait, des «ministres de Sa Majesté», cette dernière condition représente une exigence d'ordre constitutionnel.

La procédure de sélection des membres du Comité exécutif présentée ci-après constitue une manière possible d'y arriver. Le Conseil territorial pourrait désigner parmi ses membres un président du Comité exécutif. Ce dernier consulterait par la suite le Conseil afin de déterminer le nombre de membres élus à désigner au Comité exécutif et ensuite le Conseil désignerait le nombre précis de membres. Le commissaire jouerait le rôle d'un lieutenant-gouverneur contemporain à cet égard et serait tenu de désigner les membres choisis par le Conseil. Seulement dans des circonstances très exceptionnelles, où il semblerait que le Conseil soit incapable de choisir un gouvernement, devrait-il exercer d'autres fonctions que celles de son rôle officiel pour ce qui est de la formation d'un Comité exécutif.

A l'heure actuelle, le nombre maximal de membres élus siégeant au Comité exécutif est déterminé d'avance par le gouvernement fédéral sous réserve de certaines considérations financières. Pendant que se poursuivra la détermination du mode le plus approprié de gouvernement dans les T.N.-O., le président du Comité exécutif, en consultation avec le Conseil, devrait avoir la discrétion de déterminer le nombre de membres nécessaires au sein du Comité. Il est cependant préférable pour le moment, en vue de maintenir l'équilibre souhaité entre le Conseil et le Comité, que le nombre de membres du Comité exécutif ne dépasse pas le tiers du nombre de sièges au Conseil. Étant donné que le membre du Comité exécutif doit se consacrer à cette tâche à plein temps, il importe qu'il y ait un nombre suffisant de membres non astreints à des tâches exécutives qui puissent voyager souvent et aller dans les communautés, renseigner la population sur les problèmes et transmettre à Yellowknife les griefs et propositions des communautés.

Le 8e Conseil territorial soutenait dans son document sur la réforme constitutionnelle qu'il devrait non seulement conserver le droit de choisir les membres du Comité exécutif et de les relever de leurs fonctions, mais qu'il devrait également déterminer les portefeuilles. Cette façon de procéder semble inutilement rigide et complexe. De plus, si en l'absence d'un parti organisé, une espèce de responsabilité collective prend forme à l'égard des mesures et des politiques du gouvernement, il devra y avoir un moyen capable de favoriser la responsabilité collective. Ainsi, il paraît judicieux que le président du Comité exécutif, après consultation du Conseil, soit autorisé à déterminer les portefeuilles des membres ou à les

réaffecter à d'autres fonctions. Cependant, il ne devrait pas être autorisé à choisir les membres qui siégeront au Comité ni à les relever de leurs fonctions.

Le Conseil territorial devrait naturellement toujours conserver le droit de relever de leurs fonctions les membres du Comité exécutif, collectivement ou individuellement, par un vote de blâme. Bien qu'il semble très irrégulier que le corps législatif puisse recourir au vote pour relever un «ministre» en particulier de ses fonctions au sein du «cabinet», en l'absence d'un régime de partis et compte tenu du nombre restreint de membres du Conseil, c'est ce qui semble la meilleure solution possible.

4.52. Exception faite du portefeuille des services publics qui a été brièvement détenu par un membre élu pendant le dernier Conseil, tous les départements internes de services, y compris ceux des Finances, du Personnel et de l'Information, ont été détenus par des membres désignés du Comité exécutif. Afin que le gouvernement rende des comptes dans les T.N.-O., les membres exécutifs élus ne devraient pas être limités aux portefeuilles des programmes. Le principe général devrait être que tous les départements de programmes et de services relèvent sans exception d'un membre élu.

Bien que l'on n'ait pas encore essayé de définir certains portefeuilles de département, étant donné qu'ils changeront au fur et à mesure de l'évolution des pouvoirs du G.T.N.-O., il apparaît judicieux, à l'heure actuelle, de confier à un membre du Comité exécutif le soin de coordonner le rôle du G.T.N.-O. dans les négociations relatives aux revendications des autochtones. Le Comité exécutif devrait cependant, en tant qu'entité, maintenir une responsabilité collective à l'égard des politiques du G.T.N.-O. sur les revendications. De même, aussitôt que possible, un membre élu devrait devenir responsable du portefeuille du revenu et des finances.

4.53. Il faut encore, de façon prioritaire, désigner un membre exécutif élu à la tête du département du Personnel et rendre le Comité exécutif collectivement responsable des nominations supérieures au G.T.N.-O. Notamment, les directeurs des départements et organismes devraient être désignés non pas par le commissaire seul mais également par le commissaire en comité exécutif.

La remise des pouvoirs du gouvernement fédéral de type provincial au G.T.N.-O. nécessitera une certaine augmentation du personnel territorial. La remise des pouvoirs en question ne devrait pas présupposer une cession automatique, de la part du gouvernement fédéral, d'années-hommes et de structures administratives et de fonds, mais le G.T.N.-O. devrait s'efforcer de rationaliser son infrastructure administrative de façon à répondre aux besoins particuliers des Territoires. On entend par là les objectifs de cession des pouvoirs aux communautés, la décentralisation, la rationalisation des coûts et l'embauche de résidents du Nord à tous les paliers du gouvernement.

Le département du Personnel devrait peser les avantages, à court terme, de recourir à des employés fédéraux détachés ou de négocier l'achat d'ententes de services avec le gouvernement fédéral dans le domaines où le G.T.N.-O. n'a pas actuellement de personnel spécialisé. A long terme, toutefois, le G.T.N.-O. devrait viser à posséder son propre personnel spécialisé en formant et en embauchant des résidents du Nord et, notamment, des autochtones du Nord.

A cette fin, le G.T.N.-O. devrait veiller, surtout dans les domaines où les territoires négocient en vue d'assumer une responsabilité au lieu du gouvernement fédéral, à entamer une planification pour l'avenir en ce qui a trait aux besoins de formation ainsi qu'à l'identification des postes et des fonctions requises. La collaboration actuelle entre les gouvernements fédéral et territorial en matière de programme de formation de la main-d'œuvre devrait être renforcée. En outre, les employés fédéraux détachés devraient, dans certains cas, entreprendre la formation de leurs homologues du Nord pour favoriser la transition en vue de la prise en main du champ d'action par l'autorité territoriale.

Bien que le département du Personnel, et le membre exécutif qui en est responsable, aient la grande responsabilité de superviser l'élaboration de la politique des Territoires en matière de personnel, une part considérable des pouvoirs d'embauche et d'établissement des titres et qualités des titulaires des postes devrait être décentralisée au profit des bureaux régionaux.

4.54. Au fur et à mesure que le Comité exécutif assumera ses responsabilités exécutives entières, il devra être appuyé d'un petit organisme central qui pourra lui fournir, ainsi qu'à ses sous-comités, les services de soutien essentiels, et qui possédera une autorité limitée de décisions en matière de politique.

Le Secrétatiat exécutif relève directement du commissaire et fournit des conseils spécialisés en matière de politique ainsi que le soutien administratif. Dans le moment, le Secrétariat cumule diverses fonctions. Il assure la liaison entre le G.T.N.-O. et le MAIN, et fait fonction de conseiller en matière de services de sécurité et du protocole à l'intention du commissaire; il constitue également un bureau de vérification et une direction des projets spéciaux, un comité de l'évolution constitutionnelle et le secrétariat des revendications foncières; finalement, il exerce une responsabilité spéciale à l'égard de l'administration des régions.

Comme il est indiqué ci-dessus, le Secrétariat exécutif devrait plutôt rendre compte au président élu du Comité exécutif par l'entremise du secrétaire. Le bureau du commissaire devrait être bien distinct du Secrétariat exécutif et exercer les fonctions précises du commissaire. Le commissaire devrait cependant posséder l'information voulue et être en mesure de mettre à profit l'expertise réunie dans les sous-sections du Secrétariat chargé des aspects qui touchent à son rôle de «superviseur»; par exemple, la cession des pouvoirs et les revendications foncières.

Le nouveau Secrétariat exécutif devrait accumuler plusieurs fonctions. Les fonctions actuelles du département de la Planification et de l'Évaluation des programmes devraient être confiées au Secrétariat exécutif. Il faut cependant souligner que ce ne doit pas être là le seul organe du G.T.N.-O. chargé d'élaborer des politiques. Le processus d'élaboration de politiques doit avoir cours dans l'ensemble des départements du G.T.N.-O. et être décentralisé dans les bureaux régionaux, si possible. Egalement, le Secrétariat exécutif peut jouer un rôle d'influence en assurant la liaison entre les différents départements du gouvernement, en les stimulant et en les aidant à établir une certaine capacité sur le plan des politiques fondamentales dans les secteurs où des négociations se déroulent en vue de la remise des pouvoirs par le gouvernement fédéral.

Le Secrétariat exécutif devrait aider le Comité exécutif à préparer les sessions du Conseil et s'assurer que les mesures législatives sont prêtes à être présentées. Le Secrétariat devrait également comprendre en son sein une sous-section des Affaires intergouvernementales pour fournir aux membres élus l'aide spécialisée dont ils auront besoin pour assumer les responsabilités du commissaire qui leur seront attribuées progressivement à l'égard des affaires provinciales-territoriales et des affaires fédérales-territoriales courantes. Les fonctions de soutien à l'intention du Comité exécutif dans l'exercice de ses responsabilités face aux négociations touchant les revendications des autochtones et le processus de cession des pouvoirs aux communautés devraient également relever du Secrétariat exécutif. Il ne saurait être question de créer un organe excessivement vaste rattaché au Comité exécutif, de lui fournir les moyens essentiels pour être efficace et veiller sur l'orientation politique du G.T.N.-O.

Conseil des T.N.-O.

4.55. Le Conseil territorial, comme nous l'avons déjà précisé, se compose maintenant de 22 membres élus à l'échelle du territoire. Bien qu'il choisisse son propre président et adopte ses propres règles de procédure, en termes juridiques et en pratique, il n'est à proprement parler qu'un organisme consultatif attaché au commissaire. Étant donné qu'on limitera de façon croissante le rôle du commissaire au cours des prochaines années et que l'Exécutif, composé de membres élus, assumera des responsabilités plus grandes et deviendra plus stable et plus démocratique, le Conseil devra renforcer sa position et mettre sur pied les mécanismes législatifs qui lui permettront de contrôler le pouvoir exécutif. S'il en est autrement, il se peut que le régime continue d'être dominé par l'Exécutif, et la mesure dans laquelle le gouvernement aura rendu des comptes demeurera faible.

Le Conseil doit sans aucun doute être habilité à choisir les membres du Comité exécutif et à les relever de leurs fonctions, mais cette dernière possibilité doit être considérée comme un pouvoir de dernier recours. Il devrait exister bon nombre d'autres moyens pour le Conseil d'inciter le Comité à rendre compte de son activité courante. En tant que représentant du peuple, le Conseil doit jouer un rôle actif et faire preuve de vigilance. Il appartient aux conseillers de s'assurer que le gouvernement est à l'écoute et, en ce sens, qu'il est disposé à tenir compte des besoins et des désirs des communautés. Il doit inciter le gouvernement à agir ou à ne pas agir, suivant les situations. Ce rôle, qui est celui des corps législatifs du Sud, est le rôle minimal que le Conseil doit jouer.

Le Conseil des T.N.-O. pourrait et devrait jouer un rôle plus important que les organismes qui en sont les pendants dans le Sud pour maintes raisons. Les législatures du Sud, aux prises avec des gouvernements forts et de lourdes bureaucraties, sont fréquemment blâmées pour leur inefficacité. Le Conseil territorial pourrait être plus efficace qu'elles s'il planifiait suffisamment à l'avance et passait à l'action sans délai. Plusieurs facteurs jouent en sa faveur: il n'existe pas de parti majoritaire organisé qui ait une emprise sur le corps législatif; la taille du Conseil permet la participation quasi universelle des membres à la résolution de toutes les questions importantes; le Conseil peut encore suffire à sa charge de travail, bien qu'elle augmente rapidement; il est encore possible de faire des changements,

étant donné que les précédents et la procédure ne sont pas encore fermement implantés; enfin, les précédents, officiels et autres, ainsi que les valeurs réflétées par le Conseil pourraient favoriser une participation importante des conseillers au processus d'administration. Le Conseil devrait chercher à établir les structures et les procédés qui lui permettraient de développer et de surveiller l'Exécutif. En adoptant les attitudes et les structures législatives appropriées, les T.N.-O. pourraient éviter de tomber dans certains des pièges qui caractérisent les gouvernements où prédomine le pouvoir exécutif.

4.56. Ces dernières années, il existait un différend entre le Conseil et les autorités fédérales quant aux titres qui conviendraient le mieux au Conseil, au Comité exécutif et à ses membres, ainsi qu'à d'autres composantes du régime politique des Territoires. Il existe manifestement des précédents constitutionnels au Canada sur l'utilisation de certains termes, par exemple, de l'expression «assemblée législative». En outre, tant et aussi longtemps que la Loi sur les T.N.-O. sera une loi du Parlement fédéral, toute modification de la terminologie qui y est employée devra être approuvée par le Parlement. Certains changements, la désignation du Comité exécutif et de son président, par exemple, peuvent toutefois être consacrés par une loi territoriale ou simplement par l'usage.

Bien que la terminologie utilisée dans le présent rapport soit conforme à la loi fédérale, il est proposé ici que le Conseil soit autorisé à choisir lui-même son nom et, au besoin, à recommander des modifications semblables à la loi fédérale. Dans sa réflexion à cet égard, le Conseil doit d'abord être guidé par le rôle prévu du titulaire ou de l'organisme dans les T.N.-O. Le choix du titre ne doit donc pas servir à définir le rôle, mais ce doit être l'inverse. Par exemple, il se peut que le Conseil désire que le chef politique du Comité exécutif ne soit pas le «primus inter pares», mais bien un véritable président. Aussi, le titre de «président du Comité exécutif» lui conviendrait mieux que celui de «premier ministre».

4.57. Bien que les T.N.-O. soient théoriquement capables de contourner les débats du système politique où prédomine l'exécutif, la création d'un Conseil fort et efficace exigera considérablement de travail et d'imagination. Les règles et procédures actuelles du Conseil sont fondées dans une large mesure sur la procédure parlementaire traditionnelle du «modèle de Westminster» et plus particulièrement sur le Règlement de la Chambre des communes à Ottawa. Les règles découlent d'une longue évolution historique qui s'est déroulée dans un contexte social et constitutionnel particulier. Elles ont été instaurées pour établir un juste équilibre entre le besoin, pour le gouvernement en place, de faire adopter ses mesures législatives et le besoin, pour l'opposition, de faire entendre ses griefs. Elles sont le fait d'une grande assemblée, qui regroupe un gouvernement et une opposition, de même que des partis politiques, dont l'un détient ordinairement la majorité. Dans ce contexte particulier, les règles peuvent avoir du sens.

Le Conseil des T.N.-O. constitue cependant une entité entièrement différente: il est beaucoup plus petit, moins formaliste, moins empreint de la tradition parlementaire et du droit britanniques, et n'est pas officiellement divisé en groupes ou en partis. De plus, le style du processus de prise de décisions qui est plus caractéristique du Nord et des autochtones consiste à établir le consensus au moyen de longues discussions plutôt que de débats contradictoires. Manifestement, la procédure complexe du Conseil,

dont la nature est étrangère à bon nombre de conseillers, peut se révéler un obstacle à leur participation efficace aux délibérations du Conseil. En outre, les problèmes de traduction de l'Inuktitut et en Inuktitut ont, dans le passé, compliqué la participation de certains conseillers Inuit.

Étant donné les problèmes énoncés ci-dessus, il semble essentiel que les conseillers soient non seulement mis au courant des règles du Conseil, mais qu'ils contribuent activement à les adapter de façon à favoriser leur participation propre. Les règles ne sont pas immuables en elles-mêmes, et ne devraient être maintenues que si elles servent toujours le Conseil et lui permettent de s'assurer que le gouvernement rendra des comptes le moment venu. Cependant, le Conseil devrait prendre soin de ne pas affaiblir sa suprématie sur l'Exécutif en modifiant les règles de procédure. L'étude du règlement du Conseil devrait intéresser au plus haut point tous les conseillers et non seulement un comité spécialisé restreint.

La décision récente prise par le Comité exécutif de faire relever le Bureau du greffier du président de l'assemblée plutôt que du Secrétariat exécutif contribuera considérablement à assurer l'autonomie du Conseil. Un autre changement qui pourrait être souhaitable serait d'officialiser le rôle du président du caucus, qui ne devrait pas cependant être membre du Comité exécutif. Cette modalité permettrait au Conseil d'avoir un porte-parole qui ne serait pas lié à l'Exécutif et qui pourrait ainsi remettre ouvertement en question ses décisions. Il pourrait encourager le Conseil à être vigilant à l'égard de l'Exécutif et également contribuer à harmoniser l'orientation du caucus.

4.58. Le Conseil pourrait songer à recourir beaucoup plus aux comités, tant permanents que spéciaux. Les comités devraient non seulement être chargés d'étudier les projets de loi après la deuxième lecture mais aussi d'entreprendre des études, d'enquêter sur des problèmes, d'établir les priorités du gouvernement, d'approuver les ébauches de mesures législatives, d'examiner les dépenses du gouvernement, de surveiller l'Exécutif, etc. L'utilisation de comités dans un organisme législatif restreint peut représenter un lourd fardeau pour ses membres, mais la seule solution de rechange confie l'administration à une «minorité élue», ce qui n'est pas particulièrement indiqué si l'on veut établir dans les T.N.-O. un gouvernement approprié ou à l'écoute de la population.

Le Comité permanent des finances joue déjà un rôle susceptible d'exercer de l'influence sur le processus budgétaire dans les T.N.-O., mais des efforts accrus devront être faits pour en tirer tout le parti possible. En particulier, le Comité devrait se pencher sur les questions relatives aux recettes des T.N.-O., en particulier les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les T.N.-O., les dispositions législatives et la structure d'imposition territoriale.

Jusqu'en octobre 1979, aucune disposition n'avait été prise pour la publication des ordonnances dans le journal officiel. Bien que cette situation puisse avoir été redressée depuis lors, le commissaire n'est toujours pas tenu légalement de consulter le Comité exécutif lorsqu'il établit un règlement. Le Conseil ne peut pas non plus examiner les règlements selon des voies régulières. Dorénavant, les règlements ne devraient être établis que par le commissaire en comité exécutif, et le Comité des mesures législatives du Conseil devrait avoir l'occasion d'en prendre connaissance.

On devrait envisager de recourir à des comités permanents ou spéciaux au niveau régional. La révision des mesures législatives par ces comités soit avant ou immédiatement après l'étape de la première lecture officielle permettrait aux conseillers de prendre connaissance des intérêts et implications régionaux et de retourner consulter les communautés. Quant au but poursuivi en matière d'extension de la décentralisation dans les T.N.-O. et d'accroissement des pouvoirs confiés aux communautés locales, il paraîtrait souhaitable de ralentir quelque peu le processus législatif pour que le peuple comprenne et accepte mieux les mesures législatives.

Les comités devraient également examiner les rapports annuels des organismes ou commissions du gouvernement et appeler à témoigner les représentants des départements. De façon générale, le Conseil devrait accorder aux comités la latitude voulue pour présenter des mesures législatives et pour transmettre également les réactions que les mesures en question suscitent chez eux; il devrait leur fournir les moyens nécessaires en matière de personnel, d'installations et d'autorisations (autorisations de voyager, de convoquer des témoins et de tenir des réunions régionales). Les comités devraient être complètement indépendants de l'Exécutif tant sur le plan de la composition que des moyens.

4.59. Enfin, le Conseil devrait sérieusement envisager les moyens de promouvoir la participation des citoyens au processus de prise de décisions. Les comités peuvent être efficaces pour entendre les citoyens dans diverses parties des Territoires. Pourtant, il pourrait être souhaitable dans les T.N.-O., où la population autochtone a démontré une certaine réticence à accepter pleinement la notion de «représentation», de permettre aux résidents de s'engager plus activement dans le processus. Même si on n'a jusqu'à présent pas tellement utilisé les mécanismes de démocratie directe que représentent les référendums, les droits d'initiative des électeurs et les droits de rappel dans le cadre du gouvernement parlementaire conforme au modèle de Westminster, il pourrait bien s'agir là de moyens plus appropriés de participation directe des populations autochtones au processus politique. En outre, les résidents des T.N.-O. bénéficieraient d'une voie d'accès supplémentaire au gouvernement territorial, si on recourait davantage aux instruments parlementaires traditionnels comme la pétition. Comme il a été proposé ci-dessus, le Conseil devrait réexaminer ses règles de procédure et le processus législatif non seulement à la lumière des procédures parlementaires utilisées à travers l'histoire mais en tenant compte d'abord des valeurs et des besoins des résidents des Territoires.

5 LES DOMAINES DE COMPETENCE FEDERALE DANS LES TERRITOIRES DU NORD-OUEST

La présence du gouvernement fédéral dans les Territoires du Nord-Ouest est beaucoup plus forte que dans les provinces. Cette situation s'explique bien sûr en partie par le statut territorial des Territoires du Nord-Ouest. Le gouvernement fédéral y est responsable en dernière analyse de tous les aspects du gouvernement dans les Territoires, y compris des tâches qui, dans l'équilibre actuel des relations fédérales-provinciales, relèvent exclusivement ou partiellement des gouvernements provinciaux. Toutefois, cette présence particulière s'explique aussi par le caractère unique des Territoires du Nord-Ouest qui confère, dans cette partie du pays, un aspect différent à certaines responsabilités fédérales applicables à l'ensemble du Canada. Parmi ces caractéristiques, il y a la très forte proportion d'autochtones, la longueur de la ligne côtière, la superficie vaste, l'état relativement peu avancé de l'économie et l'assiette limitée de l'impôt dans les Territoires.

On a mis en relief deux secteurs de responsabilité fédérale d'un intérêt particulier dans les Territoires du Nord-Ouest: les questions relatives aux autochtones et à celles de la propriété et de la réglementation des terres et des ressources naturelles, toutes deux primordiales pour le gouvernement et pour tous les résidents des Territoires. Les deux secteurs font l'objet d'un examen plus détaillé ci-dessous.

Deux raisons expliquent le choix des pouvoirs étudiés: en premier lieu, ce sont ceux dont la proposition de Nunavut, la proposition du Gouvernement de Dènès et la proposition du 8e Conseil des Territoires du Nord-Ouest ont recommandé la remise ou la délégation aux T.N.-O.; en deuxième lieu, ce sont les secteurs législatifs et administratifs présentement occupés par le gouvernement fédéral qui touchent le plus directement les résidents et l'exercice du gouvernement dans les Territoires. Même si, tout au long de la présente section, on établit des comparaisons avec les compétences provinciales, comme on l'a fait aussi dans les trois propositions des T.N.-O., les pouvoirs analysés ici ne constituent pas une gamme complète de pouvoirs de type provincial et ne visent pas à le faire. Chacune des trois propositions des Territoires du Nord-Ouest recommande un certain degré d'autonomie dans l'espoir d'obtenir un statut provincial comme objectif à long terme. La question la plus pressante et la plus immédiate est un accroissement graduel des pouvoirs et de la responsabilité du gouvernement territorial. L'objectif constant du présent rapport, comme du présent chapitre, n'est par conséquent pas l'obtention du statut de province, mais plutôt l'établissement d'un meilleur gouvernement dans, pour et par les Territoires du Nord-Ouest. C'est dans cette optique qu'on doit donc examiner les questions et les conclusions relatives aux compétences fédérales dont nous avons choisi de parler dans la présente section. Chaque compétence fera l'objet d'un examen destiné à déterminer l'opportunité de créer un équilibre différent dans la répartition actuelle des responsabilités fédérales-territoriales.

Depuis l'établissement du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest à Yellowknife en 1967, les relations fédérales-territoriales se sont orientées progressi-

vement vers le modèle fédéral-provincial conventionnel quant aux compétences provinciales établies par la Constitution. Même si le gouvernement fédéral conserve l'ultime responsabilité du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, il lui a dévolu au cours de la dernière décennie diverses responsabilités limitées, en vertu de la Loi sur les territoires du Nord-Ouest, toujours toutes dans des domaines que l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (l'AANB) reconnaît habituellement comme relevant des provinces. Plus précisément, l'article 13 de la Loi sur les territoires du Nord-Ouest attribue au commissaire en conseil la compétence législative, sous réserve de la primauté fédérale, dans les domaines suivants: imposition directe et dépenses pour des fins territoriales, institutions municipales, propriété et droits civils, constitution de sociétés, administration de la justice et application des lois territoriales, préservation du gibier, agriculture, éducation, services de correction, hôpitaux et drogues et enfin autres questions à caractère local ou privé ou désignées subséquemment par le gouverneur en conseil. L'article 14 stipule ensuite que l'article 13 ne peut doter les Territoires du Nord-Ouest de pouvoirs supérieurs à ceux des provinces en vertu de l'AANB dans des domaines analogues.

Dans une large mesure, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest a exercé ses responsabilités sans contrainte fédérale et a été suffisamment consulté par le gouvernement fédéral dans les domaines litigieux. Toutefois, dans certains secteurs-clés de ces responsabilités «transférées», le gouvernement fédéral a exercé largement son pouvoir prépondérant supposément pour protéger un intérêt territorial ou fédéral. L'autorité fédérale s'est exercée par des instructions au commissaire; par l'établissement, au sein du ministère des Affaires indiennes et du Nord, d'une compétence, en matière de politique, sur toute une gamme de questions territoriales; par l'occupation administrative par le fédéral de la totalité ou d'une partie d'un domaine jugé de compétence législative territoriale; et par l'exercice de pouvoirs fédéraux qui, indirectement, empêchent le gouvernement territorial d'agir.

Si le gouvernement des Territoires doit devenir de plus en plus responsable, il faut commencer par modifier ces actions fédérales unilatérales pour ne pas tuer dans l'œuf les initiatives territoriales. Ces interventions sèment la confusion chez les résidents des Territoires qui ont de la difficulté à savoir qui louer ou blâmer des résultats obtenus et à en tenir le gouvernement des Territoires responsable. Il est démoralisant pour le Conseil et pour les membres élus de l'Exécutif de ne pouvoir agir dans un domaine relevant de leur compétence législative; cet état de fait, en faisant disparaître la nécessité, pour le gouvernement des T.N.-O., de développer une compétence particulière, le rend incapable de le faire; en outre, dans les secteurs de conflits d'intérêts fédéraux-territoriaux, ceci prive le gouvernement des Territoires de la possibilité de persuader le gouvernement fédéral qu'un accord fédéral-territorial de collaboration peut assurer un meilleur équilibre entre les intérêts fédéraux et territoriaux.

L'intervention fédérale s'explique en partie par le fait que le gouvernement d'Ottawa est responsable des Territoires et qu'il désire s'acquitter de ses responsabilités le plus efficacement possible. Néanmoins, on peut se demander si, dans ces circonstances, le gouvernement fédéral accorde assez d'importance à son obligation de faciliter l'évolution vers un gouvernement responsable dans les T.N.-O. La présente situation résulte aussi de l'organisation actuelle du gouvernement fédéral en vertu de laquelle le ministre responsable de l'administration gouvernementale dans les Territoires du Nord-Ouest, le ministre des Affaires indiennes et du Nord, est aussi le ministre principalement responsable de

la protection des nombreux intérêts fédéraux dans les T.N.-O. En raison de ces pressions fédérales, il est compréhensible que ce ministre, avec le temps, en soit venu à exercer ses pouvoirs de façon à traiter le gouvernement des Territoires comme un prolongement du ministère fédéral. Dans l'éventualité de toute nouvelle remise de responsabilités ou de l'abandon complet de certaines responsabilités déjà dévolues en partie, et cela, sans modification de l'organisation actuelle, on craint, dans les Territoires, que toutes ces pressions finissent par saper l'objectif d'un gouvernement plus responsable.

Comme le gouvernement des Territoires est sous la responsabilité du Parlement fédéral, donc soumis à son autorité, il est possible de songer à une répartition des pouvoirs administratifs et législatifs différente de celle que conférerait le statut de province, particulièrement eu égard aux questions relevant exclusivement de la compétence fédérale en vertu de l'AANB. Par exemple, le gouvernement fédéral pourrait conserver la responsabilité finale d'un secteur tout en déléguant l'exercice de ses pouvoirs, à certaines fins particulières, au gouvernement des Territoires. Toutefois, dans la mesure où l'on vise à renforcer le rôle du gouvernement territorial comme gouvernement autonome plutôt que comme instrument du gouvernement fédéral, il faut être très prudent avant de s'écarter en quoi que ce soit du modèle fédéral-provincial. Traiter les Territoires différemment des provinces pourrait par exemple empêcher le gouvernement territorial de bien représenter les intérêts des Territoires lors des pourparlers intergouvernementaux. Toutefois, par le passé, la diversité des accords avec les provinces n'a pas constitué un obstacle insurmontable dans le contexte canadien. Par exemple, le gouvernement fédéral a conservé pendant de nombreuses années la propriété, le contrôle et l'administration des terres publiques au Manitoba, en Saskatchewan et en Alberta après la constitution de ces provinces, malgré que les autres provinces aient déjà occupé ce champ de responsabilités. Terre-Neuve s'est aussi jointe au Canada moyennant des conditions particulières. Et, même si la compétence fédérale est maintenant plus ou moins uniforme dans toutes les provinces, on accepte que le gouvernement fédéral adopte des politiques dont les modalités d'application ou les avantages diffèrent selon les provinces.

On envisage aussi le problème d'une décentralisation accrue des activités fédérales dans les Territoires à titre d'étape de transition en vue de la dévolution d'une responsabilité fédérale. La décentralisation a ses avantages et ses désavantages. D'une part, on peut voir la décentralisation comme une stratégie permettant au gouvernement fédéral de devenir plus sensible aux besoins des Territoires et, par conséquent, plus apte à y répondre. Cette aptitude à répondre aux besoins semble liée à la décentralisation des niveaux supérieurs de l'élaboration des politiques, de la prise de décisions et du contrôle opérationnel fédéraux. D'autre part, l'élargissement de la présence du gouvernement fédéral dans les Territoires risque d'accroître la dépendance du gouvernement territorial envers le gouvernement fédéral à un moment critique de son évolution.

Finalement, il faut envisager la question de l'échéancier de la dévolution progressive des responsabilités fédérales au gouvernement des Territoires ainsi que des accords de transition. Il n'apparaît pas souhaitable d'imposer à une administration, à un gouvernement et à un conseil en plein essor un fardeau excessif sous forme de tâches que le système politique dans son ensemble ou les composantes individuelles décrites ne peuvent absorber. Une délégation trop rapide des pouvoirs risque de rompre l'équilibre nécessaire entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, entre l'exécutif et l'administration et entre le gouvernement

territorial et les administrations communautaires. Comme on l'a mentionné aussi au chapitre 4, la remise des responsabilités fédérales amènera le gouvernement des Territoires à rationaliser ses activités.

Chacune des compétences particulières où le siège de la prise de décisions se trouve toujours effectivement à Ottawa est examinée dans les chapitres suivants en regard de ces grandes questions et est classée dans l'une des trois catégories suivantes:

- les pouvoirs qui ont une incidence directe sur les résidents des Territoires du Nord-Ouest, particulièrement les autochtones;
- la propriété des terres et des ressources naturelles des Territoires du Nord-Ouest et la réglementation les concernant; et
- les services qui, dans les provinces, relèvent du gouvernement provincial ou de l'administration locale.

LE GOUVERNEMENT FEDERAL ET LES RESIDENTS DES T.N.-O.

Autochtones

Une autre question d'importance pour tous les résidents des T.N.-O. est la compétence fédérale en vertu du paragraphe 91.24 de l'AANB concernant les autochtones et les rapports entre cette responsabilité et les autres déjà assumées par le gouvernement des T.N.-O. ou les responsabilités fédérales de type provincial susceptibles d'être remises au gouvernement territorial.

L'expérience des T.N.-O. dans ce secteur a différé grandement de celle des provinces, principalement pour les raisons exposées ci-après. A la différence de la population des provinces, celles des T.N.-O. comprend une majorité d'autochtones. Sauf dans un cas, on n'a pas établi de réserves de terres fédérales pour les autochtones comme dans les provinces. De plus, les rapports de l'administration fédérale avec les autochtones des T.N.-O. ont été établis principalement par l'intermédiaire de ce qu'on appelle maintenant le Programme des affaires du Nord du MAIN qui, en raison de ses responsabilités globales à l'égard des T.N.-O., n'établit pas de distinction ethnique dans les services qu'il dispense aux T.N.-O. Dans le Sud, par contre, les rapports fédéraux ont été établis principalement par l'intermédiaire de ce qu'on appelle maintenant le Programme des affaires indiennes et Inuit du MAIN en vertu de la Loi sur les Indiens. Dans les provinces, ce programme a généralement comporté la responsabilité de fournir ou de défrayer des services de type provincial aux Indiens inscrits dans les réserves et, dans une certaine mesure, aux Indiens inscrits à l'extérieur de celles-ci.

Toutefois, plus récemment, certains signes permettent de croire que le gouvernement fédéral cherche à rapprocher ses relations avec les autochtones des T.N.-O. de ce qui se passe dans les provinces. C'est ainsi, par exemple, qu'on a vu l'établissement d'un bureau unique des revendications autochtones au sein du MAIN et que le gouvernement fédéral a manifesté son intention d'accorder des subventions spéciales au gouvernement des T.N.-O. pour acquitter la quote-part provinciale du coût des services de santé pour les Indiens et les Inuit.

Contrairement à la situation dans les T.N.-O., on a établi dans les provinces des réseaux distincts et parallèles de prestation des services: le gouvernement fédéral dessert les autochtones qui ont droit a ces services, le gouvernement provincial dessert tous les autres citoyens; ou des accords comptables ou financiers parallèles fondés sur le statut ethnique. En plus d'être peu pratiques

pour des raisons d'économies d'échelle dans les T.N.-O., ces accords sont exclusifs et essentiellement incompatibles avec le principe d'un gouvernement représentatif. Si l'on étendait ce système aux T.N.-O. on enlèverait effectivement au gouvernement territorial la responsabilité de répondre adéquatement aux besoins des autochtones qui forment la majorité de la population dans les T.N.-O. Ce résultat serait encore plus vraisemblable si l'on adopte des accords tripartites du genre de ceux que l'on explore à l'échelon provincial, dont les modalités sont définies en vertu d'une entente entre le gouvernement fédéral, le gouvernement provincial et les groupes d'autochtones sur les services que le gouvernement provincial devra assurer. Il incombe alors au gouvernement fédéral de s'assurer du respect des modalités de l'accord, sous peine de devoir fournir les services lui-même. Étant donné les différences dans les T.N.-O., le fait d'imiter le modèle fédéral-provincial actuel pour ce qui est de ces services pourrait avoir des effets négatifs tant sur le plan de l'établissement d'un gouvernement efficace que sur celui des intérêts des autochtones. Comme il vaut mieux que les décisions ayant des répercussions dans la vie quotidienne des autochtones des T.N.-O. soient prises à un palier de gouvernement qui leur est proche, on doit envisager d'autres façons de procéder qui inciteraient le gouvernement des Territoires à fournir directement aux autochtones les services en question.

La situation se complique encore dans les T.N.-O. en raison de l'évolution particulière des programmes fédéraux. Par exemple, le gouvernement fédéral, par l'intermédiaire de ses hôpitaux et de ses unités sanitaires, continue à s'occuper des services de santé dans de nombreuses communautés des T.N.-O. Même si ces services sont fournis sans égard au statut ethnique, on les estime principalement destinés à la clientèle autochtone. Pendant ce temps, le gouvernement des T.N.-O. a assumé le pouvoir législatif concernant les hôpitaux et, par conséquent, la responsabilité des soins prodigués dans les T.N.-O., financés par les transferts fédéraux dans le cadre du programme d'assurance-hospitalisation et d'assurance-santé, les subventions spéciales du MAIN pour les soins de santé aux autochtones et ses propres fonds. Le gouvernement des T.N.-O. administre à son tour lui-même certains hôpitaux et certains services de santé et acquitte au ministère fédéral de la Santé nationale et du Bien-être social les coûts des services de santé dispensés dans les T.N.-O.. Cette situation a entraîné un arrangement complexe, et le gouvernement des T.N.-O. a exercé des pressions pour qu'on le modifie. Le transfert de ces services au gouvernement des T.N.-O. fait actuellement l'objet de négociations. Toutefois, il y a une certaine opposition à ce transfert parce qu'on craint que la qualité des services de santé offerts aux autochtones ne puisse diminuer.

Employés du gouvernement des T.N.-O.

Dans les T.N.-O., en raison d'un problème d'interprétation juridique, on ne sait pas vraiment si les droits des employés du gouvernement des T.N.-O. relèvent de la compétence fédérale ou territoriale. En dépit de l'intention apparemment contraire du gouvernement fédéral, la Loi canadienne sur les droits de la personne semblerait s'appliquer aux employés du gouvernement des T.N.-O. plutôt que l'équivalent territorial de la législation provinciale, l'Ordonnance sur les justes usages des T.N.-O. Ceci a amené beaucoup de confusion à la fois au niveau fédéral et au niveau territorial, de sorte que l'on ne peut délimiter la compétence respective des deux paliers de gouvernement en cette matière sans contester devant les tribunaux la validité de ces interprétations ou sans modifer la loi fédérale pour s'assurer qu'elle ne s'applique pas aux employés du gouvernement des T.N.-O.

Employés du gouvernement fédéral

Les principes de sensibilité aux besoins et de responsabilité du gouvernement dans les Territories s'appliquent non seulement au gouvernement territorial, mais aussi au fédéral. Le récent rapport du Comité spécial d'examen de la gestion du personnel et du principe du mérite dans la fonction publique, présidé par M. Guy D'Avignon, insiste sur l'importance de l'égalité des chances et de la sensibilisation aux besoins du public de même que sur la nécessité d'adapter les politiques du personnel et les systèmes de soutien aux besoins des lieux de travail régionaux pour promouvoir la sélection de personnes manifestement au fait des questions locales.

Dans les Territoires, on a le sentiment que le gouvernement fédéral n'a pas administré d'une façon qui tienne suffisamment compte des valeurs du Nord. Le sentiment a provoqué beaucoup d'antagonisme et d'amertume à l'égard du gouvernement fédéral. Les problèmes sont nombreux et répandus. Tout d'abord il y a l'absence de possibilités d'emploi pour les résidents des Territoires dans la fonction publique fédérale. Les emplois et les descriptions de fonctions conçus par des gestionnaires formés et basés au Sud pour des situations propres au Sud sont transplantés dans les Territoires du Nord-Ouest sans égard aux exigences particulières des T.N.-O.

Le programme de roulement des employés du gouvernement fédéral a pour effet de limiter les possibilités d'emploi pour les résidents du Nord, même s'il en résulte, chez ces employés, un accroissement des connaissances et de la sensibilisation touchant les Territoires du Nord-Ouest. Ces problèmes se compliquent du fait que la plupart des postes fédéraux disposant du pouvoir de prise de décisions et d'élaboration de politiques sur les questions importantes pour les résidents des Territoires se trouvent dans le Sud, principalement à Ottawa, Edmonton ou Winnipeg, mais aussi à Vancouver, Regina, Montréal et Halifax (voir carte n° 6).

Selon le Plan annuel de dépenses du Grand Nord établi par le MAIN, les années-hommes de l'administration fédérale dont on prévoit l'utilisation à des fins intéressant directement les Territoires du Nord-Ouest pour l'exercice financier 1978-1979 comprennent plus de 2600 années-hommes dans les Territoires, plus une fraction d'environ 1000 années-hommes dans le Sud. Ces postes sont comblés pour la plupart conformément aux politiques et aux usages réguliers du Conseil du Trésor, lesquels sont fondés principalement sur le principe du mérite. Cependant, en reconnaissance des facteurs de vie chère et d'isolement, les employés fédéraux des Territoires peuvent bénéficier d'un logement et d'indemnités de poste éloigné. La Commission de la Fonction publique est responsable de la dotation des postes d'agent et la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada s'occupe de l'embauche du personnel de soutien administratif et de l'exploitation. La CFP vient seulement d'ouvrir un bureau à Yellowknife, ses activités relatives aux Territoires ayant été basées auparavant à Edmonton. Même s'il est évident que l'on s'efforce de plus en plus de combler sur place les postes dans les Territoires du Nord-Ouest, il n'y a aucune statistique probante à cet égard. Un examen des usages du gouvernement fédéral permet toutefois de croire qu'il y a au moins une tendance économique en faveur de l'engagement de gens du Sud, pour combler des postes reliés aux questions touchant les Territoires du Nord-Ouest en particulier.

Dans la mesure où le gouvernement fédéral s'acquitte de fonctions de type provincial dans les Territoires, on peut faire valoir qu'il doit mettre davantage

l'accent sur l'embauche de résidents locaux, particulièrement parce qu'on prévoit que ces responsabilités seront éventuellement remises au gouvernement territorial. Dans la mesure du possible, les administrations provinciales embauchent habituellement leurs fonctionnaires parmi les résidents de la province, et il est raisonnable de supposer que le gouvernement des Territoires agira de la même façon lorsqu'il assumera la responsabilité de ces fonctions.

Les conséquences de cette orientation vers le Sud de la fonction publique fédérale dans les Territoires deviennent encore plus évidentes lorsqu'on examine l'importance relative de l'emploi fédéral dans les T.N.-O. D'après des données fournies par le Plan annuel des dépenses pour le Grand Nord, Revenu Canada et le gouvernement des T.N.-O., on estime que les employés fédéraux représentent environ 15 pour cent de la main-d'œuvre des T.N.-O., près de trois fois la moyenne de l'ensemble du Canada. Même si la majorité des résidents des Territoires sont des autochtones, on estime que ceux-ci n'occupent qu'environ 20 pour cent des postes fédéraux sur place et que le pourcentage est relativement plus faible dans le cas des postes identifiés comme permanents.

Récemment, la Commission de la Fonction publique et le MAIN ont fait des efforts particuliers en vue d'accroître le pourcentage d'autochtones dans les rangs de la fonction publique, surtout aux échelons des cadres intermédiaires et des postes consultatifs, par le biais du programme des Carrières du Nord et du Bureau du recrutement d'autochtones. Toutefois, étant donné que les autochtones des T.N.-O., même s'ils constituent dans cette région une majorité de la population, représentent moins de 5 pour cent de la population autochtone totale du Canada, on a tendance à les négliger dans les politiques à l'échelle du pays.

Langues autochtones utilisées dans le Nord

De nombreux autochtones des T.N.-O. ont ou bien pour seule langue d'usage, ou bien pour langue d'utilisation régulière, l'une ou l'autre des divers langues autochtones. Bien que les média et certains autres services publics et privés aient tenté de fournir à leurs clients des services dans leur langue, cette pratique n'a pas été adoptée sur une vaste échelle par le gouvernement fédéral. Étant donné que les usages de dotation du gouvernement fédéral dans les T.N.-O. ne tiennent pas compte officiellement des exigences linguistiques, la capacité d'offrir des services adéquats ainsi que les possibilités d'emploi qui pourraient exister autrement pour les autochtones du Nord dans la fonction publique fédérale se trouvent limitées.

LES TERRES ET LES RESSOURCES

Les décisions sur l'utilisation des terres dans les T.N.-O. constituent la base du développement économique en matière d'exploration et d'exploitation des ressources, de tourisme, d'utilisation agricole, industrielle et communautaire ainsi que d'emplacement des structures. Ces décisions amènent la création d'emplois et fournissent une assiette de l'impôt. Pour les autochtones, l'accès aux terres, aux eaux et aux ressources renouvelables de surface est essentiel à la poursuite des activités traditionnelles de chasse, de pêche et de piégeage et constitue ainsi souvent un important gagne-pain. Pour l'ensemble des résidents, l'accès à ces ressources et la protection de l'environnement présentent de l'intérêt pour les loisirs et en raison de leurs répercussions sur le mode de vie. Cependant, par comparaison avec les provinces, où la plupart des décisions concernant l'utilisa-

tion des terres et des ressources sont prises à l'échelon provincial, toutes les décisions analogues dans les T.N.-O. sont prises par des institutions fédérales.

La Loi sur les T.N.-O. confère au Conseil territorial une compétence législative comparable à celle des provinces dans divers domaines relatifs à l'utilisation des terres et des ressources. L'article 13 de la Loi sur les T.N.-O. confère au conseil des T.N.-O. l'autorité sur «la propriété et les droits civils», les «matières d'une nature purement locale ou privée», l'«impôt direct», les «institutions municipales» et l'«agriculture». Les provinces ont des pouvoirs semblables en vertu des articles 92 et 95 de l'AANB. Deux facteurs font toutefois que les pouvoirs des T.N.-O. sont qualitativement différents de ceux des provinces. En premier lieu, l'article 13 de la Loi sur les T.N.-O. stipule que les pouvoirs des T.N.-O. sont soumis à toute autre loi du Parlement. En outre, le gouvernement territorial est un gouvernement subalterne et ses pouvoirs lui sont délégués par le gouvernement fédéral. Cette primauté fédérale signifie donc que le Parlement peut toujours annuler l'exercice de ces pouvoirs territoriaux directement, en abrogeant les dispositions pertinentes ou simplement en légiférant sur la question et en supplantant par conséquent la loi territoriale correspondante. Par contre, le Parlement ne peut pas légiférer dans des domaines de compétence législative provinciale exclusive en raison des pouvoirs prévus par l'article 92 de l'AANB. Il ne peut pas non plus supplanter les lois provinciales dans les domaines de compétence conjointe où l'autorité provinciale est prédominante.

Le deuxième facteur est le fait que les terres de la couronne, qui représentent presque toutes les terres des Territoires, sont la propriété de la Couronne fédérale, alors que dans les provinces la plupart des terres publiques sont possédées par la Couronne du chef de la province. L'appartenance de ces terres publiques aux provinces est prévue aux termes de l'article 109 de l'AANB pour les quatre provinces originelles: le Québec, l'Ontario, le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse. D'autres documents constitutionnels ont par la suite mis les autres provinces sur le même pied. En outre, le paragraphe 92(5) de l'AANB donne aux assemblées législatives provinciales la compétence exclusive sur «l'administration et la vente des terres publiques appartenant à la province». Les T.N.-O. n'ont aucun pouvoir législatif équivalent.

Eu égard aux T.N.-O., le gouvernement fédéral a choisi, dans l'ensemble, d'exercer ses prérogatives de propriétaire et a légiféré largement sur la gestion, le contrôle et les droits d'impôts provenant de la vente et de l'utilisation de ses propriétés. Les lois fédérales permettent, dans des circonstances bien définies, de déléguer au commissaire le contrôle des terres au bénéfice des T.N.-O., bien que le fédéral se réserve le contrôle des droits de pêche et des ressources souterraines. Même ainsi, seulement une petite partie des terres à été déléguée jusqu'ici en vertu de ces dispositions, principalement à des fins de développement communautaire. De récentes initiatives fédérales mettraient à la disposition des T.N.-O. un petit nombre de terres supplémentaires à des fins agricoles et récréatives.

Le gouvernement fédéral a aussi mis en place des structures administratives importantes pour s'acquitter de ces responsabilités concernant les terres et les ressources dans les Territoires. Les T.N.-O. ont adopté, dans leurs domaines de compétence, des lois en matière d'utilisation et de réglementation des terres et des ressources, par exemple, l'Ordonnance sur le développement régional, l'Ordonnance sur la protection de l'environnement, l'Ordonnance sur la protection forestière et l'Ordonnance sur les voyages et les loisirs de plein-air. Toute-

fois, ces mesures législatives sont largement inopérantes en raison de la primanté du fédéral qui exerce déjà ses pouvoirs dans ces domaines. Par comparaison, dans les provinces, bien que les terres de la Couronne fédérale à l'intérieur des frontières provinciales ne soient pas soumises aux lois provinciales relatives à l'utilisation des terres et des ressources, le gouvernement fédéral choisit fréquemment d'y acquiescer. L'intervention fédérale dans les provinces sur d'autres questions touchant ce dernier domaine est beaucoup plus restreinte que dans les T.N.-O.; en premier lieu, parce qu'Ottawa ne peut légiférer dans les domaines de compétence provinciale exclusive et, en deuxième lieu, en raison des restrictions relativement plus grandes à l'exercice de son autorité dans des secteurs de juridiction partagée comme la protection de l'environnement et l'agriculture.

Au sein du gouvernement fédéral, la responsabilité des décisions en matière d'utilisation des terres et des ressources dans les T.N.-O. repose presque entièrement sur les épaules du ministre des Affaires indiennes et du Nord qui a la double responsabilité d'assurer la protection des intérêts fédéraux dans les T.N.-O. et de répondre aux demandes territoriales d'utilisation des terres et des ressources. On peut résumer les intérêts fédéraux à l'égard des terres et des ressources des T.N.-O. de la façon suivante: conserver le plus de souplesse possible dans les négociations sur les revendications avec les autochtones; conserver la confiance des autochtones, entre autres en protégeant leurs intérêts territoriaux; s'assurer d'un accès adéquat aux ressources des T.N.-O. pour satisfaire aux besoins éventuels du pays, particulièrement dans le domaine énergétique; protéger l'environnement, la faune et les pêches, tout en tenant compte des intérêts nationaux; favoriser un développement économique s'harmonisant avec les intérêts nationaux; établir des parcs nationaux; maintenir la souveraineté canadienne par une présence physique sur les terres éloignées; remplir les obligations fédérales concernant les terres des T.N.-O. et les terres de la Couronne dans les Territoires, particulièrement là où le gouvernement des Territoires ne dispose pas des moyens voulus pour s'en acquitter lui-même.

L'autorité du ministre des Affaires indiennes et du Nord sur les décisions en matière d'utilisation des terres et des ressources dans les T.N.-O. s'appuie sur un certain nombre de lois fédérales, dont les principales sont la Loi sur le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, la Loi sur les T.N.-O. et la Loi sur les terres territoriales. En vertu de ces lois, le Ministre dispose généralement d'une grande liberté d'action dans l'exécution de ses responsabilités. Le programme des Affaires du Nord du MAIN fournit la plus grande partie du soutien administratif dans ce secteur, avec le Bureau des revendications autochtones. Le programme des Affaires du Nord est responsable des questions relatives à l'environnement, y compris l'administration des terres, des eaux et des ressources forestières ainsi que la protection de l'environnement; le contrôle et le développement des ressources non renouvelables; la planification économique; les routes, pistes d'atterrissage et pipe-lines. En plus il a des responsabilités en matière de relations fédérales-territoriales et coordonne les intérêts fédéraux dans les T.N.-O.

Ce régime a pour effet de canaliser chaque groupe d'intérêt dans une relation individuelle avec le ministère des Affaires indiennes et du Nord et certains représentants donnés du ministère. Les différents groupes d'intérêt ont ainsi peu d'occasions de résoudre leurs conflits entre eux ou de parvenir à des compromis au sein des institutions territoriales. En raison des complexités reliant les diverses questions, les fonctionnaires sont incités à faire preuve de prudence et modération dans leurs avis, d'où la lenteur des prises de décisions et la fréquence des

impasses, perçues à l'échelon territorial comme une incapacité du fédéral de répondre aux besoins authentiques des T.N.-O. Par la suite, le ministre des Affaires indiennes et du Nord et ses représentants deviennent l'objet de fortes pressions, le Ministre constituant le dernier recours.

Par contraste, la répartition des responsabilités en matière d'utilisation des terres et des ressources a des effets complètement différents sur les résidents des provinces. Les questions les intéressant directement sont réparties entre divers ministres provinciaux bien identifiés et responsables de leurs décisions respectives. Les intérêts fédéraux connexes relèvent aussi de divers ministres, par exemple, du ministre d'État aux Relations fédérales-provinciales ou au Développement économique ou des ministres de l'Environnement, de l'Énergie, des Mines et des Ressources, ou des Pêches et Océans, ce qui permet d'étudier et de résoudre les conflits importants avec l'apport de l'ensemble des ministres du Cabinet. Lorsqu'il se produit un chevauchement ou un conflit fédéral-provincial, il existe toute une gamme de mécanismes de discussion et de prise de décision possibles, par exemple, les mécanismes de consultation mixte, les accords particuliers ou l'administration partagée, pour trouver une solution et il est possible de déterminer la responsabilité de chacun.

En tentant de déterminer une répartition analogue des responsabilités fédérales et territoriales concernant les terres et les ressources des T.N.-O., on se heurte aux considérations suivantes. En premier lieu, on peut craindre de voir les 46 500 résidents des T.N.-O. «tenir en otage» l'ensemble de la population du pays lors d'un litige entre les intérêts fédéraux et territoriaux. Toutefois, à cet égard, il ne faudrait pas oublier les aspects suivants. Les ressources potentielles du Nord jugées les plus susceptibles de devenir l'objet d'un litige en raison de leur intérêt par rapport aux besoins énergétiques des résidents du Sud semblent être principalement des ressources situées «en mer» et ne sont pas examinées dans le présent document. Quant aux terres et aux ressources continentales, on doit établir une distinction entre un conflit réel et actuel opposant les intérêts territoriaux et fédéraux et un conflit à venir ou éventuel. La confusion engendrée par la pénurie actuelle d'énergie ne semble pas justifier pleinement l'hypothèse d'un conflit d'intérêt territorial-fédéral à venir: leurs intérêts pourraient en effet concorder. S'il y a conflit, ce sera vraisemblablement entre l'exploitation des ressources et la protection de l'environnement, ce qui ne signifie pas nécessairement un conflit entre les T.N.-O. et le fédéral. Ce conflit obligera plutôt l'acceptation de compromis entre des intérêts territoriaux aussi bien que fédéraux divergents. On ne peut prévoir à aucun moment la résolution de ces conflits à l'échelon fédéral ou territorial. Il est plus approprié de se demander si les institutions administratives, politiques et judiciaires requises pour résoudre ces conflits sont en place de façon à s'assurer que la solution adoptée tienne suffisamment et justement compte de la diversité des intérêts.

On peut aussi se demander si le gouvernement des T.N.-O. peut assumer ces responsabilités de façon que le gouvernement fédéral demeure assuré que ses propres intérêts seront protégés. On peut aussi se demander si la faible population des T.N.-O. est capable de soutenir des institutions de la taille nécessaire pour administrer efficacement les terres et les ressources, en tenant compte de la superficie du territoire et de la complexité des compromis à réaliser dans les T.N.-O. On évoque la perspective d'un gouvernement mineur faisant l'objet de pressions d'autres groupes d'intérêt comme les grandes sociétés multinationales. A cet égard, on doit tenir compte de l'importance de développer une capacité

suffisante pour défendre les intérêts territoriaux. On doit donc plutôt se demander s'il faut développer cette capacité dans le gouvernement fédéral ou dans le gouvernement territorial.

La dépendance financière permanente des T.N.-O. est aussi une question pertinente. On reconnaît que la cession au gouvernement territorial de la propriété et de la réglementation des terres et des ressources accroîtrait le fardeau financier du gouvernement des T.N.-O. si celui-ci assume efficacement ses responsabilités. Même si les recettes provenant des ressources, qui sont présentement dévolues au gouvernement fédéral et s'élèvent à environ $10 millions annuellement, étaient dévolues au gouvernement des T.N.-O., elles ne compenseraient probablement pas les coûts de l'infrastructure nécessaire pour l'exploitation des ressources pendant encore un certain temps. Pour donner une idée de l'ampleur de ces coûts, le budget annuel du programme des Affaires du Nord du MAIN pour l'exercice financier 1978-79 est de $42 millions et de 897 années-hommes.

Comme le sujet des terres et des ressources est présentement un secteur de grande activité au niveau fédéral-provincial et dans le contexte des revendications autochtones, certains considèrent que tout changement de compétence dans ce domaine serait prématuré.

Certaines questions précises concernant la compétence fédérale en matière des terres et des ressources sont exposées à grands traits ci-dessous.

Planification de l'utilisation des terres

Des groupes d'autochtones et des résidents des Territoires, des représentants de l'industrie et du gouvernement des T.N.-O. ont fait valoir la nécessité d'améliorer la planification de l'utilisation des terres à la fois à l'échelon territorial et à l'échelon régional. Beaucoup de frustration s'est manifestée en raison de l'incertitude résultant des mécanismes actuels et du fait que l'administration fédérale ne répond pas aux divers intérêts territoriaux.

Des résidents des T.N.-O. reconnaissent peu d'efficacité au gouvernement des Territoires, en raison du pouvoir limité qu'il peut exercer sur les décisions touchant la vente et l'utilisation des terres. Ce pouvoir appartient principalement au ministre des Affaires indiennes et du Nord. La Loi fédérale sur les titres de biens-fonds contient les principes généraux et les conditions touchant au transfert des titres privés dans les T.N.-O. Même si le gouvernement des T.N.-O. a la responsabilité limitée d'administrer l'enregistrement des terres, l'occupation par l'administration fédérale de ce domaine législatif lui laisse peu de possibilités d'exercer son pouvoir de légiférer. De façon analogue, sous le régime de la Loi fédérale des terres territoriales, l'ensemble des T.N.-O. a été désigné comme zone de gérance autorisant le Ministre en vertu du paragraphe 3.1, à réglementer l'utilisation des terres dans la zone pour la protection de l'équilibre écologique des caractéristiques physiques de toute la région. Pour s'acquitter de cette responsabilité, le MAIN a instauré un système de permis d'utilisation des terres.

Le MAIN a établi deux comités intergouvernementaux, le Comité consultatif sur les terres fédérales-territoriales et le Comité consultatif sur l'utilisation des terres des T.N.-O., et les a chargés respectivement de faire des recommandations sur les ventes proposées et les permis d'utilisation des terres, donnant ainsi au gouvernement des T.N.-O. une occasion limitée d'influencer les décisions concernant l'utilisation des terres dans les T.N.-O. Toutefois, ces comités n'ont qu'une valeur consultative; le pouvoir de décision final appartient au Ministre. En d'autres termes, l'exercice des pouvoirs discrétionnaires étendus de ce Ministre

signifie qu'il peut prendre et prend effectivement des mesures unilatérales, s'il le juge nécessaire, sans consulter les résidents, ou à peine. Par exemple, au cours des dernières années, pour conserver sa souplesse dans les négociations sur les revendications territoriales des autochtones, le Ministre a retiré ou retenu presque toutes les terres disponibles, que ce soit pour l'agriculture, les loisirs ou à des fins communautaires. Nombreux sont ceux qui estimaient que leur utilisation à ces fins était souhaitable. De plus, le gouvernement territorial est discrédité lorsque ses propres priorités, qui doivent tenir compte d'un certain nombre d'intérêts conflictuels, peuvent être outrepassées si aisément.

Le ministère des Affaires indiennes et du Nord est effectivement capable de planifier de façon à s'acquitter de ses responsabilités à l'égard du développement du Nord. Étant centré à Ottawa, toutefois, il se préoccupe principalement de l'économie et des grandes stratégies; il n'est par conséquent pas axé sur la réponse aux besoins régionaux et locaux de planification des T.N.-O. Au sein du gouvernement de ces Territoires, les efforts de planification sont gravement gênés par le contrôle limité que le gouvernement territorial est capable d'exercer sur les variables essentielles de la disponibilité des terres et de leur utilisation.

Eaux intérieures

On estime aussi que la façon dont le gouvernement fédéral exerce son pouvoir de réglementer l'utilisation des eaux intérieures dans les T.N.-O. ne répond souvent pas aux intérêts de cette région. Cette fonction, qui est assumée dans les provinces par les gouvernements provinciaux, comprend l'émission de permis pour l'utilisation des eaux, y compris l'évacuation des eaux-vannes, obligeant l'usager à se conformer à toutes les lois pertinentes, y compris la Loi du Canada sur les ressources en eau et la Loi sur les pêcheries.

La responsabilité fédérale appartient au ministre des Affaires indiennes et du Nord principalement en vertu de la Loi sur les eaux intérieures du Nord. Cette loi prévoit la création de l'Office des eaux des T.N.-O. qui doit tenir une audience publique pour chaque demande ou renouvellement de permis. L'Office, qui comprend des membres nommés sur la recommandation du commissaire et des ministères fédéraux concernés, présente des recommandations au Ministre sur la délivrance d'un permis et les conditions qui doivent y être assorties. Le Ministre doit accepter ou rejeter intégralement les conclusions de l'Office; il ne peut les modifier. S'il accepte la recommandation de l'Office, ce dernier est responsable de la délivrance du permis et le MAIN est alors responsable d'en faire respecter les conditions. Le Ministre approuve ou rejette les recommandations de l'Office sur les conseils du MAIN. Le processus actuel donne aux résidents des Territoires amplement de possibilités de participer aux délibérations et d'en influencer l'issue. Néanmoins, il comporte des difficultés intrinsèques parce que le centre de prise de décisions se trouve à l'échelon fédéral, ce qui incite les groupes de pression des T.N.-O. à chercher à défendre leurs intérêts auprès du Ministre plutôt qu'à réaliser un compromis entre les divers intérêts territoriaux dans les institutions territoriales.

Forêts

Les intérêts du gouvernement des T.N.-O. en matière de gestion des terres et des ressources s'étendent aux forêts. Il s'inquiète de ce que les pratiques fédérales actuelles concernant la gestion des forêts ne protègent pas suffisamment les intérêts territoriaux à long terme. Toutefois, la Loi sur les terres territoriales

restreint l'autorité du gouvernement des T.N.-O. dans ce domaine. Dans ce contexte, la question de la lutte contre les feux de forêts pose un problème particulier. Étant donné qu'ils sont imprévisibles et que les combattre est dispendieux, il a fallu, en raison des contraintes budgétaires, restreindre l'étendue de la lutte contre ceux-ci. Ce problème soulève des inquiétudes dans les T.N.-O. particulièrement dans la vallée du Mackenzie.

Ressources non renouvelables

Les problèmes abordés dans la présente partie ressemblent beaucoup à ceux posés par les ressources renouvelables, soit l'emprise du gouvernement fédéral et la perception d'un manque d'attention et de sensibilité aux intérêts territoriaux. Le principal élément de conflit dans ce domaine est une question fondamentale d'utilisation des terres, qui se poserait même si l'exploitation des ressources était envisagée au niveau fédéral ou au niveau territorial. L'exploration et l'exploitation des ressources peuvent rarement se faire sans rompre l'équilibre écologique. Dans les T.N.-O., en raison du mode traditionnel d'utilisation des terres par les autochtones et de la structure écologique fragile, cela pose un problème particulièrement délicat.

Ce secteur soulève beaucoup d'intérêt, car il représente une source de recettes éventuelle importante pour le gouvernement des T.N.-O., si les richesses minérales et les ressources pétrolières et gazières actuellement explorées peuvent être exploitées sur une base rentable. Toutefois, les recettes déterminées de ce secteur, dont bénéficie actuellement le gouvernement fédéral, représentent moins de 5 pour cent du budget annuel du gouvernement des T.N.-O. Mais il y a aussi des coûts d'infrastructure connexes assumés par le contribuable fédéral qui feraient plus qu'annuler ces recettes.

Environnement

Le gouvernement des T.N.-O. s'attache de plus en plus à la protection de l'environnement, et particulièrement à la mise sur pied d'un groupe consultatif en matière de politique. Cependant, son incapacité actuelle à agir dans ce domaine est encore aggravée par la présence très sentie d'Ottawa dans ces activités.

La répartition exacte des responsabilités en matière d'environnement entre le gouvernement fédéral et les provinces varie considérablement, en partie à cause du manque de précision de l'AANB à cet égard et de l'intérêt relativement récent qui se manifeste en ce domaine, en raison aussi des particularités de chaque province et de leur aptitude à agir en matière d'environnement. Le ministre fédéral de l'Environnement et les provinces ont donc établi des ententes bilatérales énonçant les responsabilités et obligations précises des deux paliers par rapport à des questions particulières touchant l'environnement. Ainsi, Environnement Canada (EC) peut être chargé d'une activité en particulier ou peut devoir mettre à la disposition d'une province une compétence dont une autre province choisira de se doter elle-même. Ces ententes reflètent en partie dans quelle mesure une activité est considérée comme servant un intérêt fédéral ou provincial et aussi la situation financière de la province. Dans les T.N.-O., où le ministère de l'Environnement a conclu des ententes similaires, le signataire pour les Territoires n'est pas le gouvernement territorial, mais bien le ministre des Affaires indiennes et du Nord.

La Loi sur les terres territoriales confère au ministre des Affaires indiennes et du Nord de vastes pouvoirs pour protéger l'équilibre écologique de toutes les régions des T.N.-O. et pour contrôler, sur le plan de la gestion de l'environnement, par l'entremise de sa compétence, l'utilisation des ressources renouvelables et non renouvelables dans les T.N.-O. Le MAIN dispose d'un nombre important d'employés au niveau régional dans les T.N.-O. et à l'administration centrale pour l'appuyer dans ces activités.

Le ministère fédéral de l'Environnement accuse également une présence importante dans les T.N.-O. dans son domaine d'activité. Cependant, la plupart de ces activités sont directement liées à ses obligations nationales et internationales telles que la recherche sur l'environnement, la communication de renseignements météorologiques, la protection des oiseaux migrateurs et le maintien de la qualité de l'eau. Très peu de ces activités sont de nature provinciale ou territoriale.

Mentionnons également les activités du Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (PEEE) institué par le cabinet fédéral. Il s'agit d'un processus organisé pour s'assurer qu'on évalue les répercussions sur l'environnement de grands projets mettant en jeu des terres, de l'argent ou des initiatives du gouvernement fédéral, à l'étape de la planification. Le coordonnateur en est le Bureau fédéral du processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement qui relève du ministre de l'Environnement. Après une première évaluation, les ministères fédéraux transmettent au Bureau les projets qui, à leur avis, peuvent avoir des répercussions importantes sur l'environnement, pour qu'ils soient examinés par une commission indépendante établie pour les besoins du projet. La commission conseille ensuite le ministre de l'Environnement à partir des résultats des audiences publiques, des avis de spécialistes et de l'Enoncé des incidences environnementales (EIE) fourni par le ministère d'où émane le projet. Si un projet comporte des répercussions importantes pour une province, celle-ci a le loisir de participer au processus, par exemple, en étant représentée auprès de la commission en question. Le rapport de la commission est également mis à la disposition du gouvernement provincial pour ses besoins. Le ministre fédéral de l'Environnement détient l'autorité ultime à l'égard de l'exécution du projet.

Près du tiers des projets qui ont atteint le stade de la commission se rapportait aux T.N.-O. Jusqu'à maintenant, il s'est agi de huit projets dont sept avaient été transmis par le MAIN et le huitième conjointement par le MAIN et l'EMR. Le MAIN a été représenté au sein de cinq commissions et le gouvernement territorial auprès d'une. Toutes ont été présidées par le président exécutif du Bureau fédéral du processus d'évaluation ou un membre de son personnel.

Les processus provinciaux d'évaluation varient considérablement. Certains s'inspirent du modèle américain où la législation est détaillée, et d'autres, du modèle fédéral canadien laissent largement place à la discrétion et aux expériences. Toutefois, les processus provinciaux tendent à mettre l'accent sur les facteurs socio-économiques, les préoccupations communautaires et les incidences globales, par rapport au gouvernement fédéral qui s'en tient aux questions biophysiques.

On a exprimé diverses préoccupations dans les T.N.-O. en ce qui concerne l'application du processus d'évaluation fédéral aux projets intéressant les T.N.-O. On se plaint notamment de l'incertitude ainsi créée, étant donné la grande discrétion dont jouit chaque commission, par exemple, touchant la forme des consultations publiques. En outre, le processus d'évaluation fédéral aurait préséance sur un processus d'évaluation territorial et pourtant le processus fédéral

n'est pas conçu de façon à tenir compte des préoccupations socio-économiques et communautaires ou touchant les incidences globales. Mentionnons, par exemple, la possibilité d'un conflit d'intérêts entraîné par la présence du MAIN aux commissions, étant donné qu'on ignore si son représentant défendra les intérêts biophysiques du MAIN dans les T.N.-O. ou ses intérêts concernant l'exploitation des ressources. Enfin, peu de représentants du gouvernement des T.N.-O. ont participé à l'ensemble du processus.

Agriculture

La Loi sur les T.N.-O. confère au commissaire en conseil la compétence législative en matière d'agriculture. Toutefois, le plus grand obstacle à l'exercice de cette compétence est, en premier lieu, les politiques fédérales d'utilisation des terres. L'expérience passée et les efforts de certains résidents des T.N.-O. ont démontré que l'agriculture pouvait contribuer à l'expansion de l'économie des T.N.-O. La production maraîchère locale commerciale dans la vallée du Mackenzie pourrait compenser pour les coûts élevés de transport liés à l'importation de ces biens. On pourrait stimuler la mise sur pied de systèmes de distribution et d'approvisionnement locaux ainsi que d'institutions financières. Certaines fonctions agricoles précises du Nord, par exemple l'élevage de troupeaux de rennes et de visons, ont laissé présager des possibilités d'exportation qui créeraient des recettes et de l'emploi pour les résidents des T.N.-O.

Dans les provinces, la compétence législative en matière d'agriculture est une responsabilité partagée, la loi provinciale s'appliquant dans la mesure où elle ne contrevient pas à la loi fédérale. En pratique, les provinces s'occupent de questions agricoles intéressant directement leurs résidents, tandis que le gouvernement fédéral voit, quand à lui, aux questions d'ordre national, y compris la recherche et la réglementation de la qualité des produits agricoles destinés aux marchés interprovinciaux et internationaux.

Dans les T.N.-O., le gouvernement fédéral a dominé le domaine agricole au moyen des restrictions sur l'utilisation des terres imposées par le MAIN. Aucune terre n'a été libérée pour l'agriculture dans les T.N.-O. depuis 1975, lorsqu'on a imposé un gel temporaire jusqu'à l'élaboration conjointe d'une politique agricole par les gouvernements territorial et fédéral. Bien que toutes les conditions jugées alors essentielles à la suppression du gel aient été remplies depuis, le désir ultérieur du gouvernement fédéral de maintenir le plus de souplesse possible pour les besoins des négociations touchant les revendications des autochtones a entraîné le durcissement des positions par Ottawa face à la libération de toute terre. Voilà l'exemple typique d'une situation où le gouvernement des T.N.-O. aurait pu trouver un compromis entre les divers intérêts de ses résidents s'il avait eu le pouvoir de le faire.

Parcs nationaux

Dans le passé le gouvernement fédéral a tenu, dans le cadre de ses responsabilités à l'égard de l'implantation de parcs nationaux dans les T.N.-O., des consultations auprès du gouvernement territorial et des résidents des Territoires. Il a accédé à certaines demandes, comme au désir exprimé par les autochtones de poursuivre leurs activités traditionnelles et leur utilisation traditionnelle des terres. Cependant, étant donné que la plupart des terres appartiennent au gouvernement fédéral et qu'il les contrôle, le gouvernement territorial ne possède

pas les mêmes possibilités qu'ont les provinces d'influer sur les décisions fédérales qui seront prises en cette matière. Dans les T.N.-O., on craint qu'à l'avenir le gouvernement fédéral n'agisse unilatéralement et convertisse, par exemple, de vastes secteurs des T.N.-O. en parcs nationaux. Les résidents du Nord craignent que le gouvernement fédéral ne réagisse aux pressions exercées par divers groupes, notamment les résidents du Sud, en vue de préserver le Nord, sans satisfaire aux désirs fondamentaux du peuple des T.N.-O. concernant son développement ou le respect de ses activités traditionnelles.

C'est le ministre de l'Environnement et Parcs Canada, direction au sein de son ministère, qui détiennent l'autorité relative aux parcs nationaux au niveau fédéral. La procédure d'acquisition de terres pour les parcs nationaux dans les T.N.-O. diffère de celle adoptée dans les provinces, parce que le gouvernement fédéral est déjà propriétaire de la plupart des terres nécessaires à cet égard. Dans les provinces, le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial doivent mener conjointement des consultations auprès du public et des programmes de relations publiques, le gouvernement provincial rassemblant les terres nécessaires par l'abolition des droits des tiers. Enfin, il faut obtenir un décret du conseil cédant les terres au gouvernement fédéral, moyennant diverses conditions. Ordinairement, le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial se partagent les coûts d'acquisition de terres privées et reconnaissant ainsi les bénéfices tant provinciaux que nationaux provenant de l'établissement d'un parc.

Dernièrement, pour laisser le plus de souplesse possible au gouvernement fédéral dans les T.N.-O. en ce qui concerne les négociations relatives aux revendications des autochtones, on a récemment établi la pratique de mettre des terres à part, à titre de réserve pour un parc national au lieu de créer un parc proprement dit. Le rôle du gouvernement des T.N.-O. dans les consultations publiques est celui d'un groupe d'intérêt parmi d'autres. Les parcs ne constituent pas l'une des priorités du gouvernement territorial qui ne consacre présentement qu'une année-homme à la planification et à la gestion des parcs.

Pêche en mer et pêche dans les eaux intérieures

L'AANB confère une compétence législative exclusive au gouvernement fédéral en matière de pêche côtière et dans les eaux intérieures; cette compétence est actuellement exercée par le ministre des Pêches et Océans (POC). Dans certaines provinces, le gouvernement fédéral a décidé de déléguer au gouvernement provincial l'administration de certaines de ces responsabilités, comme l'application de la loi à cet égard et la gestion des pêches dans les eaux intérieures. Les ententes varient d'une province à l'autre, suivant la situation particulière de chacune. Des provinces ont également adopté certaines lignes de conduite indépendantes dans les secteurs qui leur sont délégués, notamment l'élaboration de projets de règlements. Dans les secteurs de responsabilité qui ne relèvent pas des provinces, divers mécanismes de consultation fédérale-provinciale sont en place, surtout en ce qui a trait à la pêche hauturière, de façon à combler les vœux des provinces. Les autres responsabilités relatives aux pêches, soit le maintien des obligations internationales de même que l'inspection et la recherche, sont gérées directement par le gouvernement fédéral. Dans les T.N.-O., au contraire, toutes les responsabilités pour la pêche, à quelques exceptions près, sont actuellement assumées par Ottawa et il semble qu'il y ait peu de consultation entre les deux niveaux.

Le gouvernement des T.N.-O. et les groupes autochtones des T.N.-O. sont convaincus que POC ne répond pas de façon satisfaisante aux besoins territo-

riaux et que le gouvernement fédéral ne consacre pas les ressources nécessaires au secteur des pêches dans les T.N.-O. C'est pourquoi le gouvernement des T.N.-O. a exercé des pressions en vue d'une plus grande décentralisation du bureau régional de Winnipeg vers les T.N.-O., pour améliorer la gestion de tous les aspects des pêches dans les T.N.-O., y compris la pêche dans les eaux intérieures, la pêche hauturière, la pêche aux espèces anadromes et la capture de mammifères marins. Le gouvernement des T.N.-O. a affirmé que, en comparaison avec l'intérêt territorial dans le domaine de la pêche, l'intérêt fédéral est minime.

Comme premier pas vers la réalisation de cet objectif, le printemps 1979, le commissaire des T.N.-O. a conclu une entente avec le ministre des Pêches et Océans de façon que le gouvernement territorial administre et gère les ressources halieutiques à l'intérieur des terres concédées au COPE sous réserve de l'élaboration conjointe d'un plan de gestion par les deux gouvernements et du contrôle des activités du gouvernement territorial par POC. Cet accord vise également à satisfaire le désir de fusionner la gestion de la faune et de la pêche, dans l'intérêt des pêcheurs et chasseurs du territoire revendiqué par le COPE.

D'autre part, le gouvernement fédéral s'est dit inquiet de l'approche du gouvernement territorial face aux pêches, suggérant que celui-ci ne s'attache pas assez aux mesures de conservation nécessaires pour maintenir les ressources à un niveau suffisant pour les captures à venir. Le gouvernement fédéral craint également que le gouvernement des T.N.-O. ne soit pas en mesure de remplir ses obligations nationales et internationales en ce domaine. En outre, en raison des économies d'échelle et du besoin de conseillers spécialisés, une surveillance fédérale constante est nécessaire en matière de gestion des ressources et d'habitat du poisson. Pour le moment, POC s'est montré disposé à étudier plus en profondeur avec les T.N.-O. la délégation éventuelle de certaines responsabilités touchant la pêche dans les eaux intérieures et la question d'une consultation améliorée dans d'autres domaines.

Installations énergétiques

La principale centrale énergétique des T.N.-O. est la Commission d'énergie du Nord canadien (CENC). Il s'agit d'une société de la Couronne créée en vertu de la Loi sur la CENC et comptable au Parlement par l'entremise du ministre des Affaires indiennes et du Nord; elle fournit de l'électricité et d'autres services publics au Nord du Canada. Elle dessert, à partir d'Edmonton, les communautés des T.N.-O., du Yukon et de Field en C.-B. Le gouvernement fédéral avait répondu ainsi à l'origine au besoin d'établir, à un coût raisonnable, une source d'énergie fiable dans le Nord en comptant avec le climat rigoureux, des coûts d'immobilisation relativement élevés et le besoin de réaliser des économies d'échelle. La CENC fonctionne actuellement près du point-seuil, mais est incapable, étant donné la structure tarifaire actuelle, de rembourser au Canada les dettes obligatoires échues.

La Public Utilities Board des T.N.-O., créée en vertu de la Public Utilities Ordinance, approuve les concessions et les structures tarifaires et reçoit les plaintes concernant les services dans les T.N.-O. Toutefois, la Public Utilities Board ne peut imposer ses volontés à la CENC, les organismes fédéraux n'étant pas assujettis aux lois d'un autre palier de gouvernement, à moins qu'Ottawa ne consente spécifiquement à leur application. Des liens de collaboration prévalent tout de même entre les deux organismes. Bien que la CENC ne présente pas ses demandes de concessions à la Public Utilities Board, parce que son mandat est

déjà bien précisé dans la loi, la Public Utilities Board examine habituellement les propositions de structure tarifaire de la CENC et lui suggère des modifications souhaitables auxquelles la CENC consent ordinairement.

Cette situation est comparable à celle qui prévaut dans les provinces où les services publics appartiennent généralement à la province ou sont régis par cette dernière ou encore où les deux possibilités sont combinées. Les provinces exercent également une surveillance indirecte en cette matière, étant aptes à limiter l'utilisation des ressources provinciales telle que l'eau nécessaire à la production d'électricité.

Malgré la collaboration entre la Public Utilities Board et la CENC, cette dernière ne satisfait peut-être pas pleinement aux attentes des T.N.-O. en ce qui concerne sa structure tarifaire, ses programmes d'immobilisation, les désirs des consommateurs, la stimulation de l'économie, la mise au point de nouvelles sources d'énergie et de stratégies connexes, y compris la conservation de l'énergie. D'autre part, on prétend que la surveillance fédérale devrait être maintenue, étant donné qu'il est établi que plus de 50 pour cent des coûts de fonctionnement de la CENC sont en définitive assumés par le gouvernement fédéral, en raison des services fournis aux bureaux fédéraux ou par l'entremise des subventions versées aux propriétaires des T.N.-O. pour les services publics.

Le gouvernement fédéral a envisagé la possibilité de déménager le siège social de la CENC dans le Nord, en partie pour répondre aux pressions exercées par les gouvernements du Yukon et des T.N.-O. Tout dernièrement, il a également analysé les avantages que représentait le transfert de cette société à l'entreprise privé. Jusqu'à maintenant, peu de choses ont laissé sous-entendre que le gouvernement fédéral consulterait les T.N.-O. sur ces possibilités et les résidents des territoires se plaignent toujours de leur incapacité d'exercer une influence sur la production d'énergie dans les T.N.-O.

Routes et voirie

Bien que la Loi sur les T.N.-O. confère aux T.N.-O. une compétence législative en ce qui concerne les routes et la voirie, c'est le ministre des Affaires indiennes et du Nord qui exerce l'autorité relative à la construction et, jusqu'à tout dernièrement, à la réfection et à l'entretien de toutes les routes des T.N.-O. situées à l'extérieur des municipalités. Même si, en théorie, rien n'empêche le gouvernement des T.N.-O. d'affecter des fonds à des fins semblables, le gouvernement fédéral exerce en fait son droit de veto à l'égard de tous les projets d'investissement du gouvernement territorial, en vertu de ses ententes financières actuelles avec les Territoires.

Cependant, en 1978, une entente conclue entre le MAIN et le gouvernement des T.N.-O. a accru la participation de ce dernier dans le secteur de l'entretien et de la réfection des routes. En vertu de cette entente, des subventions à cet égard lui sont versées tous les deux ans à des fins précises. En 1980, ces fonds feront partie de la subvention générale versée aux T.N.-O., ce qui permettra au gouvernement territorial d'affecter jusqu'à un certain point ces fonds dans d'autres secteurs.

Le gouvernement fédéral a construit des routes à deux fins différentes: satisfaire à des besoins locaux et à des besoins liés à des projets précis d'exploitation de ressources. Dans les provinces, par contre, le premier type de dépenses est normalement entièrement à la charge de l'administration provinciale ou locale,

bien qu'à l'occasion, une aide financière fédérale soit fournie par l'entremise de programmes d'expansion régionale ou de transport fédéraux.

LES SERVICES

Certains services dont jouit la population des T.N.-O. sont encore principalement offerts par le gouvernement fédéral, tandis que dans les provinces, ils relèvent essentiellement des gouvernements provinciaux. Ces services touchent les secteurs d'activités suivants: les poursuites pénales, les relations du travail, certains services de santé et de logement, la construction d'aéroports communautaires et le financement des frais d'exploitation de ceux-ci.

Système judiciaire

Grâce aux modifications apportées à la Loi sur les territoires du Nord-Ouest en 1970, la responsabilité en matière de droit pénal et de droit civil a été transmise par le gouvernement fédéral au G.T.N.-O., suite aux recommandations de la Commission Carrothers. Parmi les autres responsabilités reliées à l'administration de la justice, une seule différence subsiste entre les T.N.-O. et les provinces: le pouvoir d'intenter des poursuites criminelles et des poursuites quasi criminelles. Dans les T.N.-O., ce pouvoir appartient encore au procureur général du Canada. Le 8[e] Conseil des T.N.-O. a recommandé que la cession de cette responsabilité se fasse en deux étapes, la première devant commencer immédiatement.

Au Canada, l'administration de la justice doit absolument préserver l'intégrité du système judiciaire. La personne disposant du pouvoir final d'intenter des poursuites criminelles doit être responsable devant le Parlement ou la législature élue dans la juridiction où il exerce ses activités. Dans les T.N.-O., le gouvernement n'est pas encore entièrement responsable, d'où l'on se demande du fait s'il est opportun de leur déléguer les responsabilités en matière de poursuites criminelles, compte tenu, que la justice y est administrée de façon satisfaisante. On soutient, dans les Territoires que, conformément à la tradition canadienne, un système politique évolué comprend non seulement les pouvoirs législatif et exécutif, mais également le pouvoir judiciaire. Comme l'opinion publique favorise jusqu'à un certain point un changement constitutionnel, on devrait prendre dès maintenant des mesures pour préparer le gouvernement territorial à assumer cette nouvelle responsabilité, notamment par une cession partielle de ce pouvoir.

Il faut également tenir compte des répercussions administratives de cette cession. A l'heure actuelle, les responsabilités du procureur général du Canada sont exercées par un modeste bureau régional du ministère fédéral de la Justice à Yellowknife. Ce bureau consacre aussi une petite partie de son temps à offrir des services juridiques aux ministères fédéraux établis dans les T.N.-O. Si la responsabilité en matière de poursuites est cédée au gouvernement territorial, il ne sera probablement pas économique pour le ministère fédéral de la Justice de conserver son bureau dans les T.N.-O. Il devra compter alors sur celui d'Edmonton ou sur des agents locaux nommés selon les besoins. Par ailleurs, le gouvernement des T.N.-O. croit que l'ensemble du système judiciaire des Territoires serait plus efficace s'il pouvait coordonner la conduite des poursuites judiciaires avec les autres activités juridiques qu'il exerce déjà.

Relations du travail

A l'exception des relations du travail ayant trait aux syndicats dans le secteur privé, c'est-à-dire la médiation, la conciliation et l'arbitrage, la compétence du gouvernement territorial en matière de relations du travail dans les T.N.-O. est la même que celle des provinces. Dans les T.N.-O. cette compétence est exercée par le gouvernement fédéral, en vertu de la partie V du Code canadien du travail, par l'intermédiaire du ministère fédéral du Travail, qui utilise à cette fin surtout son bureau régional de Vancouver et le personnel de l'administration centrale à Ottawa.

Le gouvernement des T.N.-O. a recommandé que le gouvernement fédéral se retire du domaine des relations du travail pour lui permettre d'assumer ses responsabilités envers les quelque 3500 employés touchés. Sont exclues ici les personnes travaillant dans les domaines qui demeureraient sous l'autorité fédérale, comme c'est le cas dans les provinces, soit par exemple les employés des banques et des entreprises de transport transfrontières.

Le gouvernement des T.N.-O. croit être en mesure d'offrir une politique plus souple et d'accroître l'accès du public à l'information. Il reconnaît cependant qu'à l'heure actuelle la charge de travail n'est peut-être pas suffisante pour justifier sa prise en charge de tout le fonctionnement de ce secteur, point sur lequel le ministère du Travail est d'accord. Il se présente annuellement moins de dix cas, à intervalles irréguliers. On considère qu'il est important que l'inspection, dont s'occupe le gouvernement des T.N.-O., soit menée séparément de la médiation et de l'arbitrage. Toutefois, le gouvernement des T.N.-O. croit que les pressions risquent de s'accentuer dans ce domaine en raison de la croissance démographique et économique. Il devrait donc se préparer à assumer une responsabilité qui peut devenir de plus en plus importante dans le contexte économique des T.N.-O.

Les problèmes de relations du travail dans les T.N.-O. diffèrent souvent de ceux rencontrés ailleurs au Canada en raison de la courte période de travail, de la rigueur du climat et de l'éloignement des lieux de travail. Le ministère du Travail est conscient de ces différences et s'est efforcé d'adapter ses pratiques en conséquence; aussi, il n'a pas été nécessaire d'apporter des modifications à la législation fédérale.

De plus, le ministère du Travail reconnaît qu'il serait peut-être opportun d'accroître ses services dans les T.N.-O. et songe donc à ouvrir un bureau à Yellowknife. Il a proposé d'informer le Conseil territorial de ses activités dans les T.N.-O. Cependant, il craint que la cession de la compétence en matière de relations du travail aux T.N.-O. ne soit pas la meilleure solution pour le moment, principalement en raison de la réduction des coûts attribuable aux économies d'échelle. Il fait également remarquer qu'une cession de ce genre pourrait fragmenter encore davantage les pratiques et politiques en matière de relations du travail: en effet, un grand nombre de provinces ont adopté des lois qui ne sont pas tout à fait conformes à la législation.

Soins médicaux

La prestation des soins médicaux dans les Territoires a évolué en fonction des besoins particuliers des collectivités éloignées et isolées de même que de ceux de la population en majorité autochtone. Le régime dans le Nord possède maintenant des caractéristiques qui lui sont uniques, comme le recours à des

personnes offrant des soins para-médicaux, aux ambulances de l'air et aux services de diagnostique par satellite. Cette évolution donne un régime extrêmement complexe, et il est difficile de départager les responsabilités.

La clause de la Loi sur les T.N.-O. traitant du pouvoir législatif en matière d'hôpitaux et des affaires locales est généralement interprétée comme si elle accordait la compétence dans le domaine des soins médicaux aux T.N.-O. La principale fonction du gouvernement des T.N.-O. consiste à offrir un régime d'assurance-hospitalisation et d'assurance-maladie en vertu d'ententes conclues avec le gouvernement fédéral sur le partage des coûts et semblables aux ententes fédérales-provinciales du même type. Il offre également des services hospitaliers et des régimes de soins médicaux supplémentaires, comme le subventionnement des déplacements nécessités pour les soins médicaux.

Le ministère fédéral de la Santé et du Bien-être social continue toutefois d'entretenir un vaste réseau d'infirmeries et de cliniques et quelques hôpitaux répartis dans diverses communautés des Territoires du Nord-Ouest. Les services de santé et du bien-être social sont offerts à tous les résidents, quel que soit leur statut ethnique; cependant, comme la plupart des infirmeries sont situées dans les petites communautés, elles desservent principalement la clientèle autochtone. Le MAIN, conformément aux obligations du gouvernement fédéral à l'égard des autochtones, accorde des subventions spéciales au gouvernement des T.N.-O. pour l'aider à payer les coûts des services hospitaliers et médicaux offerts aux Inuit et aux Indiens inscrits. Le ministère fédéral de la Santé et du Bien-être social a entrepris des démarches tout récemment en vue de déplacer son bureau régional, actuellement à Edmonton, vers les T.N.-O. afin d'améliorer les communications entre le gouvernment fédéral et le département de la Santé du gouvernement territorial, ainsi qu'entre le Ministère fédéral et la clientèle des T.N.-O.

En 1954, lors de la mise sur pied des services de santé et de bien-être social dans les T.N.-O., le Cabinet a signalé que la responsabilité de ces services devrait être transmise au gouvernement territorial lorsque celui-ci serait en mesure de les dispenser avec efficacité. En 1975, le ministre fédéral de la Santé et du Bien-être social a rencontré des représentants du gouvernement des T.N.-O. afin d'entamer des négociations sur la cession de cette responsabilité. Même si les deux gouvernements en sont arrivés à un accord de principe à ce sujet, très peu de démarches ont été entreprises jusqu'à maintenant pour le mettre en application. Des groupes autochtones ont souligné l'importance de les consulter sur toute modification de ces services. Dans certains cas, ils ont proposé que le gouvernement fédéral conclue des accords tripartites avec la population autochtone et avec le gouvernement des T.N.-O. sur la nature et les modalités des services à offrir.

Logement

La politique du logement dans les T.N.-O. fait une distinction entre les logements pour les employés du gouvernement et ceux pour tous les autres résidents des T.N.-O. La première catégorie se divise à son tour en logements pour les employés fédéraux et en logements pour les employés territoriaux. Même si le gouvernement des T.N.-O. est très actif dans ce domaine, la présence du gouvernement fédéral continue à se faire sentir d'une façon beaucoup plus marquée que dans les provinces où la fourniture de logements et les politiques d'habitation sont essentiellement des responsabilités de type provincial. Travaux publics Canada fournit des logements locatifs à la plupart des employés fédéraux

qui représentent environ 15 pour cent de la main-d'œuvre des T.N.-O. La Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) participe largement au financement et à l'orientation des programmes territoriaux de logement. Le MAIN continue d'être responsable des logements offerts antérieurement aux autochtones de certaines communautés avant l'instauration des programmes de la SCHL. A l'échelle territoriale, les logements sont fournis par l'intermédiaire de la Société d'habitation des T.N.-O. ou, dans le cas des employés territoriaux, par le biais d'accords spéciaux conclus entre le département du Personnel du gouvernement des T.N.-O. et le ministère des Travaux publics.

La présence du gouvernement fédéral dans le Nord crée une demande de logements à laquelle le marché local ne peut encore satisfaire. Travaux publics Canada, au moyen de son programme de logements collectifs du Nord, finance, construit, gère et entretient les logements mis à la disposition des employés fédéraux. En fournissant des logements de la Couronne aux fonctionnaires fédéraux, le ministère des Travaux publics se conforme à la politique du Conseil du Trésor. Il existe également des logements fédéraux qui sont construits en fonction des besoins précis de leurs usagers, comme les membres de la GRC. La fourniture de logements subventionnés décourage les employés fédéraux d'acheter leur propre logement ou d'en louer un sur le marché privé.

Ces dispostions ont créé un certain nombre d'anomalies et d'injustices flagrantes et constituent une source de frustration et de mécontentement non seulement parmi les employés fédéraux des T.N.-O., mais aussi parmi toute la population. Il existe un écart considérable entre les habitations construites pour le gouvernement fédéral, particulièrement dans les collectivités à prédominance autochtone, et la qualité de la plupart des autres résidences dans les T.N.-O. Les employés embauchés sur place par le gouvernement fédéral ne sont d'ordinaire pas admissibles au programme de logements collectifs du Nord. Les avantages offerts aux employés fédéraux en matière de logement sont habituellement considérés comme un moyen de les inciter à aller vivre dans le Nord pendant une courte période. Par conséquent, cette politique est considérée comme discriminatoire envers les résidents locaux des T.N.-O., et particulièrement les autochtones qui en sont ordinairement exclus.

Le gouvernement territorial offre des logements à tous les employés, quel que soit leur lieu de travail. Le département du Personnel est chargé d'administrer la politique du logement à l'égard des employés territoriaux, de fixer les loyers et d'attribuer les logements. Le département des Travaux publics est responsable de la gestion immobilière des habitations appartenant au gouvernement des T.N.-O., notamment de leur inspection, de leur entretien et de leur construction. Les taux de subventionnement sont augmentés petit à petit pour les rendre comparables aux coûts du marché local. Les employés vivant dans des logements privés reçoivent une allocation destinée à encourager l'utilisation du marché local. Le gouvernement des T.N.-O. a mis sur pied un plan de location avec option d'achat enfin de cesser de fournir des logements à ses employés et de les inciter à faire usage des logements privés.

La SCHL, à titre d'agent du gouvernement fédéral, s'efforce d'assurer à tous les Canadiens l'accès à un logement convenable à un prix raisonnable. Entre autres activités, elle participe au financement de programmes de logement subventionné. Bien que sa politique d'ensemble ait été de mettre fin à sa participation au financement des programmes de ce genre ailleurs au Canada, elle poursuit néanmoins ses activités dans les T.N.-O. à la demande de la Société d'habitation des T.N.-O.

En vertu de l'ordonnance de la Société d'habitation des T.N.-O., des associations d'habitation ont été mises sur pied dans 46 des 51 communautés. Ces associations sont constituées en fonction des intérêts locaux et sont habituellement formées de locataires des logements sociaux et à coût modique. Elles exercent des fonctions à la fois consultatives et administratives et sont responsables de l'exploitation, de l'entretien et de la gestion des logements. Le chapitre IV suggère des moyens de faire afin que les pratiques et politiques en matière de logement répondent mieux aux besoins et afin d'en décentraliser la responsabilité.

Les logements dans les T.N.-O. ne sont pas toujours conçus de manière à satisfaire les besoins sociaux des résidents du Nord tout en respectant les conditions environnementales. Les unités préfabriquées utilisées dans un grand nombre de communautés du Nord ont été conçues à l'origine pour être utilisées dans le Sud du Canada. Bien qu'on ait cherché à les adapter aux conditions climatiques du Nord en les isolant davantage et en améliorant les unités existantes, la situation est encore loin d'être parfaite. Même si l'on s'est efforcé dans une certaine mesure d'employer des matériaux locaux, le mode de vie septentrional n'a pas été suffisamment pris en considération dans la conception et l'élaboration des plans des habitations du Nord.

On a étudié, et on continue à étudier, les divers problèmes relatifs au logement dans les T.N.-O. Toutefois, très peu de geste concrets ont été posés jusqu'à maintenant pour résoudre ces problèmes, même si on les a clairement identifiés dans les études et que diverses solutions ont été proposées.

Aéroports

Dans les T.N.-O., la responsabilité des aéroports est partagée entre le gouvernement fédéral et le gouvernement territorial. A l'heure actuelle, cette responsabilité incombe principalement au ministre des Transports et au membre du Comité exécutif responsable de l'administration locale. Le gouvernement fédéral est avant tout responsable des frais d'immobilisations et de la construction des aéroports. Conscient des besoins particuliers du Nord, en raison de l'éloignement des communautés, de leur grande dépendance envers le transport aérien et de la nécessité pour elles de disposer de moyens de transport sûrs, le ministère fédéral des Transports est en voie de réaliser un vaste programme de construction et d'amélioration des aéroports d'une durée de huit ans et qui doit prendre fin en 1982. Le ministère contrôle présentement tous les aéroports de classe A, qui offrent des services réguliers de transport par réacté, et est responsable de leur exploitation et de leur entretien. En ce qui a trait aux aéroports de classes B et C par contre, c'est le gouvernement des T.N.-O. qui, depuis 1974, est responsable de leur exploitation et de leur entretien conformément au protocole d'entente avec le ministère fédéral des Transports. En vertu de cette entente, le gouvernement fédéral participe également à la formation du personnel appelé à exploiter ces aéroports en conformité des règlements fédéraux. Le ministère des Transports fournit également une aide financière spéciale au département de l'administration local (DAL) pour lui permettre de payer ces coûts.

Malgré le succès des accords de collaboration entre le ministère des Transports et le département de l'Administration locale, le gouvernement des T.N.-O. est d'avis que ces accords soulèvent un certain nombre de difficultés, notamment le double emploi et le chevauchement des tâches. Les accords financiers nécessitent l'élaboration de budgets distincts pour les aéroports de classes B et C et entraînent des vérifications, recoupements et contrôles supplémentaires qui

débordent le cadre habituel des activités du gouvernement territorial. Le programme de formation destiné à rendre certains résidents capables d'exploiter et d'entretenir les aéroports de classes B et C conformément aux normes approuvées par le gouvernement fédéral donne également lieu à un chevauchement d'activités entre les deux paliers de gouvernement relativement à la formation, à la surveillance et au contrôle du personnel. En outre, le partage de l'équipement d'entretien des aéroports entre le gouvernement fédéral et celui des T.N.-O. a entraîné des difficultés sur le plan de la comptabilité du prix de revient et le chevauchement des tâches administratives.

Par conséquent, le gouvernement des T.N.-O. propose que les fonds destinés à l'exploitation et à l'entretien des aéroports de classes B et C qui, à l'heure actuelle, proviennent directement du ministère des Transports, soient plutôt inclus dans la subvention que lui verse actuellement le gouvernement fédéral à des fins générales. Il propose également qu'on lui cède la responsabilité en matière de formation du personnel dans les aéroports ainsi que la propriété de l'équipement et les installations connexes.

La préoccupation première du ministère des Transports doit être de s'assurer que la population dispose de services aériens sûrs et fiables et que ses propres investissements dans les aéroports des T.N.-O. sont protégés. Grâce aux moyens de contrôle dont il dispose en vertu des accords actuels, il lui a été possible de remplir efficacement ces tâches.

Les activités du ministère des Transports et ses aérodromes, particulièrement ceux qui sont situés près des communautés, revêtent une grande importance pour la population locale. Les terrains d'aviation offrent des possibilités d'emploi et de perfectionnement technique aux résidents des communautés, possibilités qui, jusqu'à maintenant, n'ont pas encore été pleinement exploitées. Celui-ci songe présentement à remettre la responsabilité des aéroports communautaires aux provinces et s'est engagé à revoir la situation dans les T.N.-O., de concert avec le gouvernement territorial.

Conclusions

Il existe une tendance générale à utiliser le modèle classique des relations fédérales-provinciales pour rationaliser la cession des responsabilités par le Parlement au Conseil des Territoires. Pour l'instant, cette méthode semble donner satisfaction, exception faite de deux cas importants.

Les deux cas qui surviennent en raison des caractéristiques uniques des Territoires concernent les questions relatives aux autochtones ainsi qu'à la propriété et aux règlements touchant les terres et les ressources des Territoires du Nord-Ouest. Dans ces deux cas majeurs, le recours aux relations fédérales-provinciales ne permettra pas d'atteindre un équilibre optimal des divers intérêts en jeu. C'est pourquoi nous présentons dans les sections qui suivent une meilleure répartition des compétences administratives et législatives. L'adoption des présentes conclusions n'empêche pas l'accession des Territoires ou d'une partie quelconque des Territoires au statut de province, mais la répartition des responsabilités pourrait se faire différemment s'ils demeuraient territoire fédéral.

De façon évidente, le gouvernement fédéral devrait viser l'accroissement des responsabilités du gouvernement territorial quoique la remise des compétences fédérales aux Territoires devrait se poursuivre au même rythme, compte tenu du

désir et de l'aptitude manifestés par le Conseil et le gouvernement territorial. Le gouvernement fédéral devrait tout d'abord avoir recours le plus possible aux débats et aux institutions établies dans les Territoires pour conférer les intérêts territoriaux divergents et faciliter la prise de responsabilités accrues par le Conseil et le gouvernement des Territoires sur des questions d'intérêt territorial. Finalement, les relations entre le fédéral et les Territoires devraient de plus en plus prendre la forme de discussions de gouvernement à gouvernement.

Ce sont là des défis qui exigeront des modifications fondamentales du contexte actuel des relations fédérales-territoriales. Les conclusions qui suivent exposent les étapes qui, dans l'ensemble, devraient permettre d'atteindre cet objectif.

5.1. La conclusion du chapitre 4 selon laquelle la cession, au ministre d'État chargé des Relations fédérales-provinciales, de la responsabilité fédérale quant aux affaires des Territoires du Nord-Ouest devrait inciter le fédéral à établir des relations entre gouvernements avec les Territoires. Cette nouvelle perception serait renforcée par la normalisation ultérieure des liens fédéraux-territoriaux d'après le modèle des relations fédérales-provinciales. De plus, on devrait examiner le statut qu'aurait le gouvernement territorial lors des conférences fédérales-provinciales. Dans l'ensemble, il semble que le gouvernement des T.N.-O. devrait être invité à assister aux conférences portant sur les questions d'intérêt territorial et qu'il devrait participer de plein droit à celles qui ont trait à des domaines dans lesquels il exerce sa compétence législative au même titre que les provinces.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, les intérêts des gouvernements territorial et fédéral dans les Territoires sont protégés tantôt par le ministre chargé d'en assurer la sauvegarde pour l'ensemble du Canada, tels que les services de santé, aéroports, logement, relations industrielles et poursuites pénales, tantôt par le ministre des Affaires indiennes et du Nord. Ainsi, dans les Territoires du Nord-Ouest, l'expansion économique, la recherche et la mise en valeur des ressources, la gestion et la protection de l'environnement, la construction des routes et des autoroutes et la coordination interministérielle ont été confiées au ministre des Affaires indiennes et du Nord. En outre, les questions qui concernent les autochtones relèvent du même ministre, quoique dans les Territoires du Nord-Ouest, ces questions relèvent principalement de la direction des affaires du Nord, tandis que dans le reste du pays, elles sont du ressort de la direction des affaires indiennes et inuit. En somme, les Territoires continuent d'être administrés sur une base géographique plutôt que fonctionnelle.

En raison de l'accentuation du caractère intergouvernemental des relations fédérales-territoriales, il semble qu'un point de départ serait de normaliser ces responsabilités et de les transmettre au ministre et au ministère fédéraux qui en sont chargés dans le reste du pays. Dans tous les cas, les pourparlers du gouvernement territorial en vue d'obtenir la cession de responsabilités se feraient avec le ministre responsable. Une nouvelle répartition des responsabilités permettrait au ministre chargé des affaires autochtones, charge dont la création est proposée, de mieux représenter les intérêts de tous les autochtones du pays puisque cet organisme n'aurait plus à représenter des intérêts souvent divergents.

5.2. Il importe que les Territoires du Nord-Ouest prennent davantage l'initiative d'instaurer un changement dans l'équilibre actuel des relations fédérales-territoriales. Il reviendrait au gouvernement territorial de prendre l'initiative dans ce domaine, par l'intermédiaire du membre désigné par le Comité

exécutif dans le cas d'une responsabilité donnée. Le membre désigné par le Comité devrait, après des ententes exploratoires, pressentir son homologue fédéral en vue d'en arriver à un accord de principe bilatéral concernant les grandes lignes de la cession proposée, y compris les conditions minimales du gouvernement fédéral qui devrait satisfaire le gouvernement territorial, un calendrier «cible» et les principes généraux à respecter dans l'établissement de toute aide financière qu'accorderait le gouvernement fédéral en rapport avec cette cession. Par la suite, les fonctionnaires des deux paliers de gouvernement établiraient, au besoin, un programme de mise en œuvre divisé en diverses étapes et l'approbation et l'application ultérieures seraient confiées au Ministre. Des accords financiers détaillés devraient refléter l'approche proposée dans le chapitre 6.

En raison des difficultés que peut présenter la décentralisation des compétences du gouvernement fédéral au gouvernement territorial, son utilisation en tant qu'outil transitoire devrait, dans la mesure du possible, être évitée. Une autre méthode plus appropriée consisterait à conclure des accords pour permettre à des employés fédéraux d'être détachés temporairement auprès du gouvernement territorial ou mutés dans les Territoires, afin qu'ils aident au gouvernement des T.N.-O. à établir les moyens politiques nécessaires à l'exercice efficace de ses compétences législatives et administratives.

A partir de ces conclusions générales sur les relations fédérales-territoriales, les sections qui suivent présentent des propositions particulières concernant diverses questions de compétence fédérale. Cette révision des compétences s'est faite de façon sélective. Cependant, les grands principes examinés ici pour déterminer qui, des gouvernements fédéral ou territorial, devrait posséder un champ de compétence, devraient s'appliquer, dans une large mesure, aux attributions qui n'ont pas été examinées.

LA POPULATION DES TERRITOIRES DU NORD-OUEST ET LE GOUVERNEMENT FEDERAL

Autochtones

5.3. Le mécanisme actuel des relations fédérales-provinciales régissant le partage des compétences en vue d'assurer aux autochtones des services de nature provinciale ne créera pas un bon précédent pour les Territoires du Nord-Ouest. Des systèmes distincts et parallèles différenciés d'après des critères d'ethnie et appliqués par divers paliers de gouvernement ou dans le cadre d'un accord entre Ottawa, le gouvernement territorial et les groupes autochtones, sont incompatibles avec l'avènement d'un gouvernement responsable dans les Territoires du Nord-Ouest.

Dans les Territoires du Nord-Ouest, le gouvernement fédéral devrait faire en sorte qu'il revienne au gouvernement territorial de répondre aux besoins des autochtones de façon à acquérir et à conserver leur confiance. Les autochtones devront participer pleinement à tous les aspects du gouvernement territorial, aux niveaux du Conseil, du Comité exécutif et de l'administration. Pour réaliser cette évolution, le gouvernement territorial devra prendre soin de consulter les autochtones afin d'obtenir leur appui à l'égard des politiques et des programmes qu'il établira. A cette fin, le gouvernement fédéral, avant de procéder à la cession ou la délégation de responsabilités au Conseil et au gouvernement territorial, devrait exiger

que ceux-ci consultent les autochtones. Le gouvernement fédéral doit, en dernier ressort, répondre aux intérêts des autochtones, mais il devrait indiquer clairement que les autochtones pourront le mieux satisfaire leurs intérêts et leurs besoins s'ils participent pleinement aux affaires du gouvernement territorial et si celui-ci a la responsabilité d'établir des programmes et des politiques et d'assurer la prestation de services.

Le gouvernement fédéral ne devrait plus verser de subventions spéciales au gouvernement territorial relativement aux services que celui-ci fournit aux autochtones. Plutôt, le gouvernement fédéral devrait, en accordant une aide financière générale au gouvernement territorial, tenir compte des fonds dont celui-ci a besoin pour remplir ses obligations envers les autochtones. Cette question est examinée plus en détail au chapitre 6.

Employés du gouvernement des Territoires

5.4. Afin que le Conseil territorial soit entièrement comptable aux habitants des Territoires, y compris les employés du gouvernement territorial du point de vue du respect de leurs droits, il faudrait modifier la Loi sur les droits de la personne pour préciser les responsabilités des Territoires. La cession des compétences aux Territoires va de pair avec l'avènement d'un gouvernement territorial responsable et est conforme à l'intention originale manifeste du gouvernement de modifier la loi susmentionnée.

Employés du gouvernement fédéral

5.5. Le gouvernement fédéral devrait prendre des mesures spéciales pour que les valeurs de la population du Nord soient mieux représentées au sein de la fonction publique fédérale dans les Territoires. Les politiques particulières et les mesures mentionnées ci-après pourraient aider à atteindre cet objectif. On pourrait nommer un coordonnateur des affaires du Nord et le charger d'intégrer le travail de la Commission de la Fonction publique et celui de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada dans les Territoires, puis de coordonner la mise en application des propositions qui suivent. Les fonctionnaires fédéraux embauchés dans les Territoires devraient s'attendre à y être employés pour une période relativement longue, ainsi qu'à participer pleinement à la vie de la région.

Il conviendrait d'adopter des politiques de gestion, de dotation, de formation et de perfectionnement du personnel reflétant plus étroitement les besoins des résidents du Nord, notamment une politique efficace d'embauche locale. Au lieu de relever le niveau des postes ou d'offrir d'autres avantages pour attirer les gens du Sud, il faudrait établir ou restructurer les descriptions de poste et d'emploi pour les adapter aux réalités et aux besoins des résidents du Nord. A cette fin, on pourrait mettre l'accent sur une connaissance améliorée des conditions environnementales et géographiques, de la structure des communautés ainsi que des populations, des langues et des cultures autochtones. La connaissance des langues autochtones devrait prendre de plus en plus d'importance dans le processus de dotation en personnel du gouvernement fédéral.

Lorsque les approches classiques ne permettent pas d'attirer ou de retenir les autochtones au sein de la fonction publique fédérale, il faudrait envisager d'avoir recours à des aménagements spéciaux mieux adaptées au

mode de vie traditionnel dans le Nord, notamment l'embauche d'employés à temps partiel, l'application d'un horaire souple, la mise sur pied d'une réserve d'employés et le partage des postes entre plusieurs titulaires. Lorsque aucun autochtone du Nord ne possède la compétence requise pour occuper un poste, il faudrait examiner la possibilité de former ces personnes avant de recruter du personnel dans le Sud. Pour ce faire, une planification progressive en matière de formation et l'identification des postes convenables et des candidats éventuels seraient nécessaires. Cette planification devrait être plus rentable à long terme. La formation et le perfectionnement au sein des ministères devraient être plus conformes aux besoins des résidents du Nord. Ainsi, le recours à des remplaçants et la formation en tandem devraient se substituer à la formation pédagogique traditionnelle dispensée dans un établissement situé dans le Sud du pays. Il conviendrait également d'examiner la possibilité d'accroître la coopération et l'intégration entre les gouvernements fédéral et territorial relativement à tous les aspects de la formation et du perfectionnement des employés.

On devrait examiner la possibilité d'augmenter la proportion d'employés autochtones au sein de la fonction publique fédérale dans les Territoires. Des programmes de familiarisation avec les cultures des autochtones permettraient aux gestionnaires qui travaillent dans le Nord de mieux apprécier la situation. Le Programme des carrières du Nord destiné à ceux qui veulent avancer leurs carrières dans le Nord devrait davantage servir à favoriser la participation d'individus et de groupes autochtones de toutes les régions des Territoires du Nord-Ouest. Il faudrait, pour ce faire, prolonger les réseaux de communication. Ainsi, l'éducation permanente et les autres mécanismes communautaires existants pourraient servir à faire connaître les services, particulièrement dans l'Arctique oriental. Les ministères fédéraux qui comptent, dans les Territoires, des groupes importants d'employés de niveau supérieur qui ne participent pas au Programme des carrières du Nord devraient être incités à procéder de cette façon. Les ministères de l'Environnement, des Travaux publics, des Transports et de la Santé nationale et du Bien-être social seraient les premiers visés. Des méthodes d'évaluation pourraient être élaborées pour étudier l'application effective de ce programme et de ses conséquences dans les T.N.-O.

Les politiques actuelles du Bureau du recrutement d'autochtones concernant l'embauche globale des autochtones par le gouvernement fédéral dans les Territoires du Nord-Ouest suivent les principes exposés dans le présent rapport; elles ont été établies après consultation des groupes autochtones qui doivent d'ailleurs continuer à y apporter leur contribution; elles visent à instaurer une fonction publique plus représentative de l'ensemble de la population canadienne. Il faudrait continuer à considérer ces objectifs et programmes comme hautement prioritaires. Ils devraient en outre être évalués et adaptés régulièrement pour en assurer l'efficacité et la pertinence, particulièrement au point de vue de leur application dans les Territoires. De plus, tous les efforts devraient être faits pour que les ministères les plus en évidence et les plus influents des Territoires, dont le ministère des Affaires indiennes et du Nord, se conforment à ces politiques. Il faudrait, pour évaluer la situation, établir des données fondamentales de base et les mettre à jour régulièrement. Les données devraient comprendre: le nombre d'employés, le lieu de travail, les niveau d'emploi et de salaire, les taux de vacance et de roulement ainsi que le nombre d'individus qui se disent eux-même autochtones.

Dans la mesure du possible, les programmes de dépenses fédérales mis en œuvre dans les Territoires du Nord-Ouest devraient viser ces objectifs. Ainsi, dans le cadre des dispositions actuelles, des efforts supplémentaires pourraient être faits relativement au Règlement sur les marchés de l'État. Il faudrait que tous les ministères fédéraux qui donnent des travaux à contrat dans les Territoires du Nord-Ouest soient encouragés à se conformer à la condition «C» générale du Règlement sur les marchés de l'État, qui incite l'embauche locale. Le gouvernement devrait s'assurer que cette condition est respectée et imposer des pénalités dans le cas contraire. Des efforts devraient être faits pour s'assurer que les entreprises privées qui signent des accords avec le gouvernement fédéral respectent l'esprit et la lettre des conditions d'embauche de résidents du Nord, d'autochtones, et le personnel à l'échelon local.

Langues des autochtones du Nord

5.6. Pour mieux répondre aux besoins des Territoires, il importe qu'Ottawa reconnaisse leurs besoins linguistiques et qu'il y réponde mieux en s'efforçant le plus possible d'assurer ses services dans la langue des autochtones. Conformément aux présentes conclusions, la langue officielle de travail choisie par les conseils locaux ne devrait pas porter atteinte à la qualité ou à la quantité des services qu'ils reçoivent du gouvernement fédéral.

LES TERRES ET LES RESSOURCES

Propriété et contrôle

5.7. L'établissement d'un gouvernement territorial responsable et représentatif est lié à l'accroissement des responsabilités des Territoires en matière d'utilisation des terres et des ressources. Le gouvernement ainsi que le Conseil des T.N.-O. devraient assumer d'avantage l'autorité quant aux décisions dans ce domaine. La répartition fédérale-provinciale des responsabilités dans ce domaine ne constitue pas un modèle suffisamment bien adapté à la situation. Divers facteurs comme le potentiel des ressources et les possibilités économiques des Territoires qui peuvent profiter au Canada, la superficie des terres par rapport à la population et la dépendance fiscale justifient, à court terme tout au moins, l'intérêt plus marqué du gouvernement fédéral à l'égard des Territoires par rapport aux provinces.

Etant donné les circonstances, le gouvernement fédéral devrait conserver le droit de légiférer en matière d'utilisation des terres et des ressources territoriales si l'intérêt national le justifie. Pour l'instant du moins, il devrait également recevoir une part des recettes tirées des ressources extraordinaires des Territoires de façon à en faire profiter équitablement tous les Canadiens. Cependant, le gouvernement fédéral ne devrait pas être tenu de conserver la propriété de terres et de ressources territoriales, ni, en premier lieu, d'en réglementer l'utilisation.

Ainsi, les terres et les ressources naturelles de la Couronne devraient être cédées aux Territoires du Nord-Ouest. L'objectif ultime devrait être de remettre l'entière propriété de ces terres publiques aux Territoires, comme c'est le cas pour les provinces. Il faudra à cette fin apporter à la Loi sur les

territoires du Nord-Ouest et à la Loi sur les terres territoriales les modifications qui s'imposent. D'ici là, le gouvernement fédéral peut, en vertu des lois actuelles, céder par décret les terres au commissaire pour que les Territoires puissent les utiliser à leur avantage, quoique les pêcheries et les ressources du sous-sol doivent continuer à relever du gouvernement fédéral.

Une fois mise en œuvre, la cession s'appliquerait à la propriété des terres publiques et des eaux intérieures publiques, ainsi qu'aux droits sur le sous-sol, le bois et les forêts. Dans l'ensemble, les droits de propriété comprendraient les droits d'aliénation par vente ou location et le droit à des redevances, à des taxes et à d'autres recettes tirées des ressources. Ces droits seraient soumis, le cas échéant, aux conditions proposées ci-dessous et à toutes lois régissant l'utilisation des terres et des ressources.

On viserait ainsi qu'avec la cession de propriété des terres et des ressources naturelles aux Territoires, le Conseil des T.N.-O. pourrait légiférer d'une façon comparable aux pouvoirs des provinces, tel que décrit au paragraphe 92(5) de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, soit «l'administration et la vente des terres publiques appartenant à la province, et des bois et forêts qui s'y trouvent». Jusqu'au moment des modifications aux lois actuelles par le Parlement, les Territoires pourraient également légiférer en vertu de la Loi sur les territoires du Nord-Ouest, soit pour la gestion et l'aliénation des terres publiques, à l'avantage des T.N.-O. Le gouvernement fédéral pourrait céder ces pouvoirs législatifs par décret, selon le paragraphe 13(2) de la loi.

Le gouvernement fédéral devrait conserver la prérogative de légiférer en matière d'utilisation des terres et des ressources territoriales, mais le Conseil et le gouvernement des Territoires pourraient eux aussi adopter des règlements dans ce domaine, sauf dans les cas où cette compétence est dévoluée uniquement au gouvernement central en vertu de l'AANB. On viserait ainsi à remplacer le modèle actuel des relations fédérales-provinciales dans ce domaine par une compétence explicite partagée entre Ottawa et les Territoires, tout comme la concurrence de juridiction qui existe entre le fédéral et les provinces en matière d'agriculture en vertu de l'article 95 de l'AANB. De cette façon, les Territoires pourraient normalement légiférer dans ce domaine. En cas de litige, il faudrait s'en remettre au gouvernement fédéral. De plus, on inciterait le gouvernement territorial à occuper ce champ de compétence, le gouvernement central ne devant intervenir qu'en dernier ressort. Cette approche serait destinée à rehausser et à promouvoir le statut constitutionnel des Territoires et à permettre une gestion plus efficace des terres et des ressources en tenant compte à la fois des intérêts des Territoires et de ceux d'Ottawa.

Ces dispositions, ainsi que celles qui sont prévues dans d'autres domaines de compétence des Territoires comme les droits de propriété et l'agriculture, reconnaissent en fait aux Territoires le droit de légiférer sur les terres et les ressources. Tant que le gouvernement territorial sera comptable au gouvernement central, celui-ci pourra, au besoin, intervenir dans des domaines relevant de la compétence des Territoires. Même si l'intention d'Ottawa de restreindre le plus possible ses interventions dans la réglementation des terres et des ressources ne peut se traduire sous forme législative en raison de la primauté du gouvernement fédéral, celui-ci devrait envisager la possibilité d'exprimer son intention dans un préambule

approprié qui s'ajouterait à la Loi sur les territoires du Nord-Ouest.

Les conditions auxquelles serait soumise la cession de la propriété des terres et des ressources aux Territoires sont exposées ci-après:

Droits sur le sous-sol et sur l'eau: Le gouvernement territorial ne devrait pas avoir le droit de vendre ses droits sur l'eau et le sous-sol des terres publiques à un acheteur autre que la Couronne, mais il pourrait les louer. Cette restriction est conforme à la politique qu'exercent de plus en plus les provinces et protège indirectement le gouvernement territorial contre les pressions extérieures qui pourraient désirer obtenir le contrôle exclusif et permanent de ces ressources.

Plafonnement des recettes tirées des ressources: Les recettes et redevances territoriales tirées des ressources seraient assujetties à un seuil au-delà duquel elles seraient partagées avec le gouvernement fédéral. La formule de partage serait conçue de façon à ne pas décourager le gouvernement territorial du point de vue de la mise en valeur des ressources, de l'imposition des redevances, de la perception de droits et du prélèvement d'autres impôts concernant l'utilisation des ressources. Au contraire, elle lui permettrait de récupérer les coûts d'infrastructure spéciale rattachés à la mise en valeur des ressources. Cette formule, incorporée à la Loi sur les territoires du Nord-Ouest, reposerait sur une entente conclue entre le ministre fédéral des Finances et le membre du Comité exécutif territorial chargé du revenu et des finances. Pour satisfaire équitablement à ces exigences, la formule pourrait être définie dans les termes suivants: «Les gouvernements fédéral et territorial toucheront respectivement 75% et 25% des recettes annuelles tirées des ressources si ces recettes dépassent de 10% la subvention annuelle générale accordée par le gouvernement central au gouvernement territorial et si elles sont supérieures aux coûts d'infrastructure convenus.''

Terres réservées: Les types de terres qui suivent seraient exclus de la cession aux Territoires: les terres destinées à la création de parcs nationaux ou celles qui sont déjà réservées à cette fin; les terres servant aux fins de la défense nationale; et des terres dont la superficie pourrait aller jusqu'à dix milles carrés, accordées à chaque bénéficiaire éventuel des revendications autochtones, jusqu'à la conclusion d'accords de mise en œuvre de ces revendications. Les terres faisant partie de cette dernière catégorie seraient spécialement identifiées par le ministre chargé des affaires autochtones, charge dont on propose la création. Celui-ci en aurait la garde jusqu'au moment où elles seraient cédées conformément aux termes du règlement de chaque revendication. Le Ministre serait autorisé à en faire usage sous réserve de leur attribution ultérieure à titre de règlement des revendications. Toutefois, il serait également autorisé à les aliéner dans l'intérêt public, moyennant compensation. Les terres dont l'administration ne serait pas attribuée à titre de règlement seraient cédées par le gouverneur en conseil aux Territoires qui en auraient la jouissance bénéficiaire.

Frontières des Territoires du Nord-Ouest: Les frontières précises des Territoires font actuellement l'objet des débats, plus particulièrement en ce qui a trait aux mers de l'Arctique et aux masses glaciaires au large des côtes des Territoires. Aux fins du présent rapport, nos conclusions s'appliquent uniquement aux terres riveraines et aux eaux intérieures, comme le définit la loi fédérale actuelle. Nous ne présentons pas d'autre observation

à l'égard des eaux hauturières puisque les régions au large des côtes territoriales font actuellement l'objet de vives discussions entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Cependant, les droits sur les ressources hauturières pourraient qui être accordés au gouvernement territorial ne devraient pas être supérieurs à ceux dont bénéficient les gouvernements provinciaux ou à ceux dont jouit le gouvernement territorial en matière de terres riveraines et de ressources souterraines, le cas le moins favorable étant à retenir. Une Commission fédérale des frontières devrait être créée pour examiner et régler tout conflit relatif au respect des frontières des T.N.-O. même si, de façon générale, la cession des droits de propriété sur les terres riveraines peut précéder la présentation des conclusions de cette Commission.

Le gouvernement territorial doit exercer ses pouvoirs de manière responsable pour conserver la confiance du gouvernement fédéral, et réduire le plus possible le besoin d'intervention de celui-ci. Des accords spéciaux seront nécessaires pour permettre à Ottawa d'abandonner des compétences législatives en matière de réglementation des terres et des ressources au fur et à mesure de leur prise en charge par le gouvernement des T.N.-O. Le gouvernement et le Conseil territoriaux auront besoin de temps pour établir des lois propres aux Territoires, y compris, tout d'abord, l'instauration de compétences politiques. Le Parlement devrait adopter une loi d'ensemble prévoyant la modification et l'abolition nécessaires de la loi fédérale actuelle. Cette loi d'ensemble permettrait l'établissement progressif de pouvoirs déterminés dans les Territoires du Nord-Ouest. Un tel établissement de pouvoirs ferait suite à une résolution présentée par le Conseil territorial.

Aliénation des terres et planification de leur utilisation

5.8. La planification de l'utilisation des terres et des ressources ainsi que des mesures qui en découlent, comme les levés officiels, devraient normalement relever du gouvernement territorial. Celui-ci devrait attribuer une partie ou l'ensemble de ces responsabilités à des organismes communautaires. Les articulations fédérales-territoriales requises pour rapprocher les deux paliers de gouvernement devraient être modelées sur les mécanismes fédéraux-provinciaux existants. Les terres de la Couronne réservées aux fins susmentionnées devraient être identifiées le plus tôt possible de façon à établir le niveau de certitude nécessaire à la planification efficace de leur utilisation par le gouvernement territorial et pour permettre la prise de décisions concernant les demandes de terres présentées.

Afin de réduire la confusion relative aux demandes de terres, le gouvernement territorial devrait s'efforcer de rationaliser les accords administratifs actuels en matière de planification de l'utilisation des terres pour promouvoir la consultation publique et réduire au minimum l'intervention du gouvernement fédéral. Il faudrait, plus particulièrement, mettre sur pied des mécanismes de consultation des autochtones qui leur garantiraient le plus possible la satisfaction de leurs intérêts.

La cession proposée des terres et des ressources ainsi que la responsabilité du gouvernement territorial en matière d'ententes de mise en œuvre des revendications autochtones nécessiteront une politique renforcée et des moyens de planification de l'expansion économique, y compris une base de données améliorée. Il faudrait coordonner l'établissement de ces

moyens avec d'autres mesures de planification du gouvernement territorial et avec celles qui visent à stimuler le développement commercial dans les Territoires. Le membre du Comité exécutif et le département chargés de la promotion économique devraient jouer un rôle plus important du point de vue de la représentation, auprès du fédéral et des provinces, des intérêts des Territoires en matière d'expansion économique. Le gouvernement fédéral, par le truchement de ses programmes d'aide industrielle, devrait être incité à prendre des mesures exigeant des sociétés qu'elles prévoient, dans leurs programmes, un contenu territorial croissant quant à la main-d'œuvre et aux matériaux, de façon à favoriser l'établissement d'une infrastructure commerciale dans les Territoires du Nord-Ouest.

Pour ce qui est de l'aliénation des terres, la responsabilité de la cession des titres quant aux terres, aux ressources et aux autres droits de réglementation connexes devraient relever du gouvernement des T.N.-O. Pour ce faire, il faudra établir des lois territoriales appropriées et abroger les lois fédérales correspondantes, comme la Loi sur les titres de biens-fonds.

Eaux intérieures

5.9. La cession de la propriété des eaux intérieures au gouvernement territorial et la prise en charge, par les Territoires, des compétences législatives et administratives en matière de réglementation de l'utilisation des eaux permettraient davantage aux habitants des Territoires d'attribuer les responsabilités relatives aux décisions concernant l'utilisation des eaux. Dans sa forme actuelle, l'Office des eaux des T.N.-O. joue déjà un rôle important et il ne serait pas opportun de l'abolir. Cependant, l'Office devrait faire rapport à un membre du Comité exécutif des Territoires plutôt qu'au ministre des Affaires indiennes et du Nord. L'Office devrait présenter un rapport annuel au Conseil territorial et publier ses conclusions dans l'intérêt des Territoires, tout d'abord, et dans celui des participants aux audiences, plus particulièrement.

Forêts

5.10. Outre la cession proposée des droits de propriété du bois sur pied, le gouvernement territorial devrait également assumer de plus grandes responsabilités concernant les forêts des Territoires, y compris, dans la mesure du possible, des responsabilités en matière de lutte contre les incendies. L'importance de la lutte contre les incendies variant considérablement d'une année à l'autre, le gouvernement territorial pourrait conclure des ententes de coopération quant aux services avec les provinces voisines. Le gouvernement territorial devrait être comptable devant ses contribuables, dans la mesure où il aurait réussi à agir sur les niveaux de dépenses fédérales et les initiatives dans ce domaine.

Ressources non renouvelables

5.11. La propriété des ressources riveraines et du sous-sol devrait être remise au gouvernement des Territoires sous réserve des conditions proposées. Ici encore, la prise en charge par le gouvernement territorial des compétences

législatives et administratives devrait se faire sans préjudice aux intérêts fédéraux et au moment où ce gouvernement aura mis l'infrastructure requise en place.

Une meilleure planification de l'utilisation des terres devrait aider à ramener à des proportions négligeables le désaccord actuel relatif à la mise en valeur des ressources non renouvelables dans les T.N.-O. Le gouvernement territorial financerait les coûts de l'infrastructure nécessaire à la mise en valeur des ressources présentant un intérêt pour les Territoires. Si le secteur privé ou le gouvernement fédéral, dans l'intérêt national, désiraient accélérer le rythme de la cession des compétences, ils auraient à en assumer les coûts supplémentaires. L'aide fédérale devrait prendre la forme de subventions spéciales accordées au gouvernement territorial ou celle de mesures directes prises après consultation du gouvernement des Territoires. Cependant, celui-ci serait comptable aux habitants des Territoires des efforts qu'il ferait pour persuader le gouvernement central que la mise en valeur des ressources ne doit pas seulement satisfaire les intérêts fédéraux, mais aussi maximiser les profits des Territoires.

Environnement

5.12. En raison de l'importance qu'ont pour les autochtones les questions reliées à l'environnement et à titre de facteur primordial devant influencer les décisions sur l'utilisation des terres, il sera essentiel pour le gouvernement des T.N.-O. de développer une compétence politique et administrative en matière de protection et de gestion de l'environnement. Dans une première phase, on devrait réaliser des ententes en vue du retrait immédiat du MAIN de ce domaine: le personnel de ce ministère serait muté au ministère de l'Environnement et les responsabilités seraient cédées au gouvernement des T.N.-O. lorsque ce dernier serait désireux et capable de les assumer. Les responsabilités du MAIN touchant la lutte contre la pollution en vertu de la Loi sur la prévention de la pollution des eaux Arctiques, et qui relèvent essentiellement de la compétence fédérale, devraient faire l'objet d'une nouvelle répartition entre les ministres fédéraux appropriés.

Dans l'élaboration de ses programmes et de ses activités touchant l'environnement, le gouvernement des T.N.-O. doit reconnaître des obligations nationales permanentes dont la responsabilité ultime, sinon l'exécution, continuera d'appartenir au ministère de l'Environnement. Le gouvernement territorial doit explorer la possibilité d'accords bilatéraux sur les questions de l'environnement et d'une entente contractuelle avec le gouvernement fédéral pour la prestation de services consultatifs et spécialisés. Afin que les activités du ministère de l'Environnement correspondent mieux aux besoins des T.N.-O., on doit s'efforcer de recruter le personnel sur place, particulièrement dans les services de l'environnement atmosphérique, qui emploient plus de 200 personnes dans les T.N.-O.

On continuera vraisemblablement, dans les T.N.-O., à avoir recours au Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement pour évaluer les projets territoriaux. On devrait rechercher des moyens de surmonter l'incertitude inhérente au processus fédéral actuel d'examen et d'évaluation en matière d'environnement et, à cette fin, simplifier les définitions, établir des règles de base ne pouvant être modifiées unilatéralement et adopter des façons de procéder normalisées et largement diffu-

sées afin que toutes les parties soient au courant de leurs droits, leurs privilèges et leurs obligations. Pour atténuer cette incertitude, certaines provinces ont envisagé la possibilité d'une base législative qui peut aussi s'avérer avantageuse pour le processus fédéral.

Le gouvernement des T.N.-O. devrait être traité comme les provinces dans le processus fédéral. Il est important de le consulter au sujet de tous les projets qui l'intéressent, mais la nature de cette consultation peut varier d'une consultation pure et simple à une participation à part entière à un comité ou à la présidence d'un groupe d'étude. Pour que tous les facteurs en présence soient effectivement étudiés, le gouvernement fédéral et celui des T.N.-O. doivent envisager d'élargir l'interprétation de «l'environnement» dans les T.N.-O. pour y inclure les facteurs socio-économiques, les effets cumulatifs et les facteurs communautaires.

La façon dont le gouvernement des T.N.-O. abordera ses responsabilités envers l'évaluation des répercussions sur l'environnement sera une indication du sérieux avec lequel il aborde les décisions concernant les terres et les ressources renouvelables. Étant responsables des terres et des ressources, le Conseil et le gouvernement des T.N.-O. devraient envisager l'élaboration d'un processus d'évaluation territoriale des répercussions sur l'environnement, en obtenant au début une aide contractuelle du gouvernement fédéral sur le plan de la compétence technique et administrative. Lors de l'élaboration de son processus d'évaluation, le gouvernement des T.N.-O. devrait d'abord centrer son attention sur l'élaboration de politiques et l'acquisition d'une compétence en cette matière, sur sa capacité administrative de mise en œuvre, d'exécution et de contrôle et sur sa capacité de répondre aux besoins nationaux et régionaux aussi bien que locaux. Le processus et les méthodes choisis devraient refléter d'abord l'originalité des T.N.-O. et s'inspirer d'autres processus en place à travers le Canada, au fur et à mesure que l'on continuera à les développer, à les perfectionner et à les simplifier. Le Conseil voudra envisager les avantages d'une base législative, les ententes sur les rapports présentés au Conseil et les relations de ce processus avec l'Office des eaux des T.N.-O.

Agriculture

5.13. Les politiques actuelles du gouvernement fédéral en matière d'utilisation des terres dans les T.N.-O. et l'absence de politiques territoriales de soutien à l'agriculture ont eu pour effet de pénaliser les résidents des T.N.-O. vraiment intéressés à faire de l'agriculture. Le projet de cession de terres et de ressources aux T.N.-O. rendra le Conseil et le gouvernement des T.N.-O. responsables envers les résidents de ces territoires des décisions à venir en matière d'utilisation des terres à des fins agricoles et des politiques de soutien aux fermiers et aux éleveurs des Territoires. Le gouvernement des T.N.-O., de concert avec les groupes concernés, devrait élaborer des politiques sur les conditions de mise en disponibilité des terres aux fins agricoles, sur le degré et la nature de l'appui disponible et sur la définition de l'agriculture dans les T.N.-O. Cette définition peut inclure, par exemple, le pâturage de caribous, l'élevage de visons ou les pâturages communautaires.

Parcs nationaux

5.14. Le projet de cession aux T.N.-O. des terres et des ressources devrait atténuer les préoccupations actuelles concernant les parcs nationaux dans cette partie du pays. Suite à la cession, Parcs Canada devrait négocier des ententes avec le gouvernement territorial concernant la cession des terres requises pour les parcs nationaux, comme il le fait avec les provinces.

En matière de parcs, un système de planification plus coordonné entre les deux paliers de gouvernement serait essentiel si les politiques doivent répondre aux besoins des habitants. L'élaboration de politiques et de programmes responsables et complémentaires concernant les parcs dans les T.N.-O. nécessitera une consultation fédérale-territoriale permanente et l'acquisition, par le gouvernement territorial, d'une compétence en matière de politique et de consultation.

Le gouvernement fédéral doit aussi chercher à obtenir l'appui et la participation des conseils communautaires là où les parcs nationaux projetés relèvent des sphères d'influence communautaire envisagées. Parcs Canada accorde une attention spéciale dans les T.N.-O. aux intérêts traditionnels des autochtones. Par exemple, on leur a accordé des privilèges particuliers pour leur permettre de poursuivre leurs activités traditionnelles de chasse, de piégeage et de pêche à l'intérieur des limites des parcs fédéraux. Les privilèges conférés aux autochtones dans les parcs nationaux des T.N.-O. constituent une mesure louable qui pourrait être incluse dans la Loi sur les parcs nationaux ou dans les programmes et règlements concernant les parcs individuels comme garantie supplémentaire accordée aux autochtones.

Pour simplifier au minimum la situation à laquelle font face les résidents des T.N.-O. et afin de rationaliser les rapports administratifs entre les deux paliers de gouvernement, Parcs Canada pourrait chercher à conclure un marché avec le gouvernement des T.N.-O. pour la mise en vigueur des règlements de préservation de la faune dans les zones de parcs nationaux, dans la mesure où il n'y a aucun obstacle juridique. Là où Parcs Canada embauche son propre personnel, il devrait s'efforcer d'embaucher des gens du Nord, et en particulier des autochtones des T.N.-O.

Pêche dans les eaux intérieures et pêche en mer

5.15. Dans la mesure du possible, on devrait s'efforcer de déléguer la responsabilité de régler et gérer les pêches dans les eaux intérieures et les pêches maritimes au gouvernement du T.N.-O. Il est particulièrement important que le gouvernement territorial et le ministère des Pêches et Océans coordonnent leurs efforts et représentent les intérêts des autochtones, en raison de la dépendance de ces derniers à l'égard des ressources en poissons. Par exemple, le gouvernement des T.N.-O. devrait mettre l'accent sur l'importance d'accroître les stocks et les prises de poissons.

5.16. Le ministère des Pêches et Océans devrait déléguer au gouvernement des T.N.-O. la responsabilité de gérer les aspects ressource et habitat de la pêche dans les eaux intérieures de même que celle de faire respecter les règlements pertinents. A cette fin, le gouvernement des T.N.-O. devrait acquérir une compétence en matière de politiques et manifester son intention de se conformer aux politiques fédérales de conservation. Le

personnel technique indispensable pourrait être engagé directement ou en vertu d'un marché avec le gouvernement fédéral. Le ministère des Pêches et Océans et le gouvernement des T.N.-O. devraient examiner conjointement les difficultés découlant des ententes actuelles par lesquelles les agents de conservation de la faune du G.T.N.-O. sont autorisés à servir de gardes-pêche fédéraux.

Le rythme de la délégation des pouvoirs devrait être déterminé par le gouvernement territorial. Dans l'intervalle, le ministère des Pêches et Océans devrait examiner, de concert avec le gouvernement territorial, la possibilité de décentraliser davantage ses fonctions relatives à la gestion de la pêche dans les eaux intérieures et à l'application des règlements la concernant.

5.17. La responsabilité de faire respecter les règlements concernant la pêche côtière et ainsi que hauturière, l'habitat côtier et hauturier, et celle de gérer ces ressources devraient être laissées, pour l'instant, au gouvernement fédéral. Toutefois, on devrait établir des mécanismes efficaces de consultation entre les deux paliers de gouvernement pour s'assurer que le respect des intérêts territoriaux au niveau fédéral se traduit par des décisions et des politiques adéquates.

5.18. Nonobstant l'importance des poissons anadromes pour les autochtones, le gouvernement fédéral devrait conserver la responsabilité de cette ressource dans les eaux côtières et maritimes. Toutefois, le ministère des Pêches et Océans et le gouvernement des T.N.-O. devraient négocier la gestion conjointe de l'habitat de ces poissons dans les eaux intérieures et de la ressource qu'ils constituent pendant les périodes de leur cycle de vie qu'il passent dans les eaux intérieures.

5.19. Pour ce qui est des autres fonctions reliées aux pêches dans les T.N.-O., le gouvernement fédéral devrait conserver la responsabilité de l'inspection et de la recherche sur les pêches ayant une portée nationale. Toutefois, les aspects plus locaux de la recherche qui touchent directement les résidents des Territoires devraient être coordonnés avec le gouvernement territorial, les administrations communautaires et les groupes d'autochtones. Le Conseil consultatif des sciences des T.N.-O. a mis en lumière l'importance de diffuser les résultats des travaux de recherche et de l'information. Avec l'aide et l'encouragement de Pêches et Océans et du gouvernement territorial, on devrait s'efforcer de diffuser les données et les résultats des travaux scientifiques sous une forme et dans une langue accessible aux communautés.

Installations énergétiques

5.20. Un membre désigné du Comité exécutif devrait se charger d'élaborer une politique territoriale dans le domaine de l'énergie. De concert avec le Conseil consultatif des sciences des T.N.-O., on pourrait chercher à établir la meilleure combinaison possible de sources d'énergie, de technologies et de stratégies, y compris la possibilité d'un tracé énergétique, pour satisfaire aux exigences propres aux T.N.-O.

On devrait élaborer des politiques de tarification des services publics de façon à stimuler le développement économique dans les T.N.-O., à assurer une répartition équitable entre les divers consommateurs dans les Territoi-

res et à encourager la conservation de l'énergie. Ces politiques devraient permettre de déterminer si la réglementation ou la nationalisation des services publics dans le T.N.-O. est dans l'intérêt de la population territoriale. Si l'on envisage la réglementation, on devrait examiner la possibilité de renforcer les pouvoirs actuels du Public Utilities Board. Comme le gouvernement fédéral supporte une grande partie des frais engendrés par les installations énergétiques dans les T.N.-O., ces politiques devraient aussi tenir compte des intérêts fédéraux.

L'examen actuel, par le fédéral, du statut et du rôle futurs de la Commission d'énergie du Nord canadien devrait s'effectuer en consultation avec le gouvernement des T.N.-O., en tenant compte des rapports de cette activité avec les ressources que l'on propose de céder aux T.N.-O. Ces consultations devraient aussi porter sur le rôle et le statut qu'il conviendrait le mieux de donner à la Commission dans l'avenir, ce qui comprend la possibilité que la Commission devienne une «société de la Couronne» à l'échelon territorial. Si le gouvernement fédéral décide de se départir de la Commission d'énergie du Nord canadien, le gouvernement territorial devrait avoir le droit de préemption, dans des conditions raisonnables.

Quelle que soit la structure juridique adoptée, l'administration centrale de la Commission d'énergie du Nord canadien devrait être déménagée d'Edmonton dans le Nord, pour accroître la sensibilité de cette Commission aux besoins du Nord.

Routes et voirie

5.21. En raison des rapports réciproques entre les routes, la voirie et la gestion des ressources, en raison aussi du projet de cession de terres et de ressources fédérales à la compétence des T.N.-O., le gouvernement territorial devrait assumer la responsabilité des décisions relatives aux routes devant satisfaire les besoins territoriaux. Si les sources territoriales de recettes s'avèrent insuffisantes pour acquitter le prix de ces routes, il incomberait au gouvernement des T.N.-O. de persuader le gouvernement fédéral, par l'intermédiaire du MEER ou du ministère des Transports, de fournir l'aide financière requise. L'autorité fédérale dans ce secteur serait déterminée selon l'intérêt national, comme dans le reste du Canada, et serait coordonné avec les programmes du gouvernement des T.N.-O. Dans la mesure où le gouvernement fédéral choisit de recourir au gouvernement territorial comme instrument pour satisfaire à l'intérêt national en matière de transport routier, il y aurait aussi lieu de prévoir des subventions spéciales au gouvernement des T.N.-O.

LES SERVICES

Justice

5.22. Depuis 1970, le gouvernement territorial a acquis de l'expérience administrative et politique. Il serait tout de même prématuré d'y transférer toutes les activités reliées aux poursuites judiciaires avant qu'il y ait un gouvernement pleinement responsable dans les T.N.-O. Le gouvernement territorial devrait chercher à conclure une entente avec le gouvernement fédéral sur la délégation progressive de cette responsabilité, qui devra être complète quand un membre de l'Exécutif sera pleinement responsable devant le

Conseil des T.N.-O. de la justice et quand le procureur général du Canada aura la conviction que le gouvernement des Territoires est désireux et capable de maintenir l'intégrité du système judiciaire dans les T.N.-O.

On a suggéré deux façons de procéder à une cession provisoire de responsabilités dont l'une consiste en une entente administrative entre le gouvernement des T.N.-O. et le gouvernement fédéral par laquelle les fonctionnaires du gouvernement territorial joueraient leur rôle du sous-procureur général fédéral pour l'introduction de poursuites. L'autre façon d'aborder le problème consisterait à modifier la Loi sur les T.N.-O. et le Code criminel de façon à désigner un fonctionnaire qualifié du gouvernement des T.N.-O. pour servir selon le bon plaisir du procureur général du Canada comme directeur des poursuites publiques pour les T.N.-O. et comme adjoint légal du procureur général fédéral aux fins du Code criminel.

La coordination des activités administratives fédérales-territoriales pourrait faciliter l'acquisition de la compétence nécessaire à l'échelon territorial. Initialement, le gouvernement fédéral pourrait prêter son personnel judiciaire au gouvernement des T.N.-O. Pendant une première étape de la cession des responsabilités et avec l'accroissement de la compétence des services juridiques et judiciaires du gouvernement des T.N.-O., celui-ci pourrait, de préférence au bureau fédéral d'Edmonton ou à l'agent local, donner au gouvernement fédéral des avis juridiques sur les questions reliées aux T.N.-O. et ainsi acquérir une expérience valable, particulièrement dans les autres domaines dont on prévoit qu'il assumera l'entière responsabilité.

Une fois que le gouvernement des T.N.-O. aura assumé les responsabilités provisoires et qu'il aura satisfait aux conditions exposées ci-dessus, la responsabilité entière des poursuites pourra lui être cédée, y compris la prérogative de poursuivre. Un amendement au Code criminel permettrait de déterminer quel membre du Comité exécutif des T.N.-O. serait responsable de la justice comme procureur général des T.N.-O.

Relations du travail

5.23. Il semble raisonnable que le gouvernement des T.N.-O. assume des responsabilités dans le domaine des relations industrielles, ainsi que des responsabilités reliées aux syndicats dans le secteur privé au même degré que dans les provinces. On pourrait en arriver à un rapport coût-efficacité raisonnable par une coordination rationnelle de ces activités avec d'autres activités dans les T.N.-O. de même que par une cession graduelle de ces pouvoirs aux Territoires. Une fois que le gouvernement des T.N.-O. aura acquis, avec l'aide du ministère fédéral, la capacité d'élaborer des politiques et qu'il aura établi une ordonnance, le Code canadien du travail devra être modifié de façon à ne plus s'appliquer aux relations industrielles dans les T.N.-O. Jusqu'à ce que la charge de travail du gouvernement territorial s'accroisse, le ministère fédéral du Travail pourrait administrer l'ordonnance en vertu d'une entente avec le gouvernement territorial ou, comme dans certaines provinces, offrir une aide technique en vertu d'ententes d'achat de services avec le gouvernement territorial.

Les plans du ministère du Travail concernant un bureau dans les T.N.-O. semblent moins appropriés que l'affectation de sommes réservées à cette

fin pour aider le gouvernement territorial à acquérir sa propre compétence. Dans l'intervalle, le projet du ministère du Travail consistant à rendre l'information sur les relations du travail plus accessible aux résidents des T.N.-O. grâce, par exemple, à des séances d'information régulières auprès du Conseil des T.N.-O. de même qu'à des ateliers avec les groupes d'employés et d'employeurs, devrait contribuer à accroître la compréhension générale de cette question dans les Territoires.

En élaborant sa législation, le gouvernement territorial ne devrait pas oublier qu'il est souhaitable d'uniformiser les lois et les usages à travers le Canada dans le domaine des relations industrielles, nonobstant les intérêts territoriaux et les caractéristiques propres aux T.N.-O.

Soins de santé

5.24. On devrait rationaliser les accords sur les soins de santé qui devraient être fournis par le gouvernement territorial à tous les résidents d'une façon qui réponde aux besoins de tous les groupes, urbains ou ruraux, autochtones ou non. Comme première étape, pour préciser ses responsabilités face au gouvernement fédéral, le gouvernement territorial devrait signer une lettre d'entente avec le gouvernement fédéral par laquelle il s'engage à dispenser les services de santé aux autochtones dans les T.N.-O. Le gouvernement territorial et le gouvernement fédéral devraient aussi chercher le plus rapidement possible à conclure une entente sur la mise en œuvre de la cession des services de santé assurés par le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social. Pour sa part, le gouvernement territorial devrait consulter tous les groupes intéressés, particulièrement les autochtones, sur toutes les étapes de la cession projetée pour s'assurer que la remise des pouvoirs est exécutée d'une façon qui obtienne et conserve la confiance des résidents des T.N.-O.

Le MAIN devrait interrompre ses subventions spéciales au gouvernement territorial pour les services hospitaliers et médicaux aux Indiens inscrits et aux Inuit et le gouvernement territorial devrait acquitter le coût de ces services à même ses recettes générales. Toutefois, comme on va l'exposer au chapitre 6, les accords fédéraux concernant l'appui financier fourni au gouvernement territorial devraient prendre en considération les besoins financiers qu'engendre, pour le gouvernement territorial, la fourniture d'un niveau élémentaire de services de santé dans les T.N.-O.

Habitation

5.25. On devrait rationaliser les questions reliées à l'habitation dans les T.N.-O. pour corriger les lacunes des politiques actuelles et préciser la responsabilité du gouvernement territorial. Dans une première étape, on devrait assigner la responsabilité des politiques d'habitation à un membre de l'Exécutif envers lequel la Société d'habitation des T.N.-O. serait aussi comptable. Le membre du Comité exécutif responsable de l'habitation devrait centrer son attention sur l'élaboration de politiques tenant compte des objectifs suivants: élaborer une politique équitable de logement pour tous les résidents des T.N.-O.; favoriser, le cas échéant, le développement d'un secteur privé de la construction, des ventes et de la location; recourir à des subventions générales pour les coûts des services publics reliés à l'habitation; entrer en rapport avec les sociétés locales d'habitation et

autres groupes d'intérêt locaux en matière d'habitation et les appuyer; améliorer la conception des habitations pour satisfaire aux exigences sociales et environnementales du Nord.

Bien qu'il soit important d'élaborer une politique de l'habitation, il faut apporter sans retard des solutions aux problèmes existants là où l'on possède des données suffisantes à cet effet et où des projets pilotes et d'autres expériences indiquent déjà certains remèdes susceptibles de résoudre en grande partie les graves difficultés de la situation présente. Pour mettre ces changements à exécution, il faudra qu'il y ait des consultations étroites entre le membre du Comité exécutif du gouvernement territorial concerné et les diverses autorités fédérales afin de satisfaire aux exigences fédérales et d'élaborer des politiques d'habitation dans les T.N.-O. qui correspondent mieux aux besoins des résidents. La question de la nécessité de fournir aux employés fédéraux une aide pécuniaire pour le logement devrait être tranchée dans le contexte des politiques sur les emplois fédéraux dans les T.N.-O. Comme on l'a mentionné dans les sections portant sur les employés fédéraux, on ferait mieux de consacrer ces fonds à des programmes de formation pour faire acquérir les compétences requises aux résidents des T.N.-O.

Le gouvernement fédéral devrait par conséquent commencer à réduire son propre stock de logements en les vendant à des particuliers; il devrait aussi cesser de fournir directement des logements à ses employés dans des communautés choisies des T.N.-O., particulièrement lorsqu'un marché privé d'habitations semble pouvoir se dessiner. Il peut cependant s'avérer nécessaire que le gouvernement fédéral continue à fournir des logements à des fins particulières, par exemple pour la GRC.

Le gouvernement territorial a déjà commencé à abandonner graduellement sa politique en vertu de laquelle il concluait, avec ses employés, des ententes qui mettaient à leur disposition des logements qui n'étaient pas disponibles aux autres résidents des T.N.-O. Pour les mêmes raisons qui s'appliquent au gouvernement fédéral, le gouvernement territorial devrait poursuivre cet abandon graduel et adopter plutôt des politiques générales d'habitation répondant plus équitablement aux besoins de logement de tous les résidents des T.N.-O. On pourrait accorder une attention particulière aux politiques visant à stimuler la construction résidentielle par le secteur privé; on pourrait également envisager l'octroi de stimulants financiers aux constructeurs ou aux acheteurs éventuels d'habitations construites par le secteur privé, le retrait graduel de la Société d'habitation des T.N.-O. de la construction résidentielle en fonction de la capacité croissante du secteur privé de prendre la relève dans les T.N.-O., et l'adoption de mesures pour stimuler le développement de compétences reliées à la construction dans les T.N.-O. ainsi que l'utilisation de matériaux locaux dans les travaux.

Le gouvernement territorial, de concert avec la SCHL ou le Conseil national de recherches pourrait mettre au point un nouveau concept et de nouvelles techniques d'habitation mieux adaptés au mode de vie des communautés des T.N.-O. et à la conservation de l'énergie. Comme on l'a exposé au chapitre 4, on devrait mettre l'accent sur le rôle des administrations communautaires dans la conception et la fourniture des habitations, et sur l'élaboration de politiques en ce sens.

On devrait revoir les subventions dans le domaine de l'habitation pour s'assurer qu'elles ne jouent pas contre l'accès à la propriété, par exemple, en ce qui concerne le coût des services publics et le fardeau de l'impôt foncier. Les politiques d'habitation devraient être à la fois plus souples et davantage orientées vers une réduction à long terme des coûts pour les contribuables, tant fédéraux que territoriaux. Le rôle de la SCHL devrait être revu conjointement avec le gouvernement territorial afin d'établir si les moyens dont elle dispose pour fournir une aide financière peuvent répondre aux besoins du moment et de l'avenir.

En attendant que le gouvernement fédéral puisse cesser complètement de fournir des logements à son personnel, on devrait apporter plusieurs modifications au système actuel en cette matière. Le loyer actuel des logements fournis par le gouvernement est établi d'après les tarifs en vigueur dans le Sud, de beaucoup inférieurs aux tarifs locaux. Afin de favoriser la création d'un marché de l'habitation rentable dans le Nord, il serait plus indiqué d'exiger des loyers plus conformes au marché local et de fournir au besoin une indemnité de logement pour compenser. L'employé pourrait ainsi acheter ou louer son logement sur le marché privé, plutôt que de louer des habitations appartenant à la Couronne. Au fur et à mesure que la location de logements privés deviendra accessible grâce à l'octroi d'indemnités de logement, on devrait inciter les employés à faire ce choix dans les endroits où il existe un marché de l'habitation. Comme première étape, un employé fédéral pourrait louer à bail un logement du gouvernement pendant deux à trois ans après quoi il serait invité à s'en trouver un sur le marché privé local. Le secteur privé pourrait ainsi établir des plans qui lui permettraient de mieux satisfaire les besoins prévisibles dans le domaine des logements privés.

On pourrait permettre aux employés qui occupent des logements appartenant actuellement à la Couronne de les acheter, un peu comme dans le régime de location-achat déjà instauré par le gouvernement territorial. Allié à un système d'indemnités de logement, ce régime offrirait de nouvelles options aux employés fédéraux, dont la propriété, présentement inaccessible à la plupart d'entre eux. Une politique de rachat garanti en vertu de laquelle le gouvernement rachèterait l'habitation de l'employé au prix du marché local, si ce dernier était incapable de la vendre à un particulier, pourrait favoriser encore davantage l'accession à la propriété. Le Secrétariat du Conseil du Trésor étudie présentement la possibilité de mettre au point des ententes de ce type.

Aéroports

5.26. Dans la mesure où le gouvernement territorial peut assumer la responsabilité des aéroports des communautés de classe B et C, tout en s'assurant le compte tenu des intérêts fédéraux, la cession de pouvoirs proposée par le gouvernement territorial semble appropriée. Les accords de financement généraux ou particuliers dépendraient de la possibilité, pour le gouvernement territorial, de consacrer une part de ses recettes générales qui soit suffisante pour protéger les intérêts fédéraux. S'il doit y avoir encore des accords particuliers, il semble préférable d'adopter le modèle moins complexe de financement du MEER. Que ce soit sous l'administration fédérale ou territoriale, on devrait étendre les possibilités d'emploi et de formation aux résidents des communautés.

6 LES FINANCES PUBLIQUES DANS LES TERRITOIRES DU NORD-OUEST

Les accords financiers consentis à l'administration locale et au gouvernement territorial dans les T.N.-O. reflètent la faiblesse de l'assiette fiscale dans le moment et pour un avenir prévisible. C'est le gouvernement fédéral qui satisfait à une grande partie des besoins de financement public net de ces gouvernements, soit à plus de 80 pour cent à l'heure actuelle, en vertu de politiques et d'usages qui ont évolué au cours des trente dernières années, en fonction des responsabilités fédérales vis-à-vis les Territoires comme des autres priorités financières du gouvernement fédéral. Cette très grande dépendance financière envers le gouvernement supérieur caractérise à peu près tous les aspects de l'administration des T.N.-O., particulièrement en ce qui concerne la prise de décisions et l'imputabilité.

Malgré la bonne volonté des intéressés et la souplesse avec laquelle on peut adapter les accords généraux en vertu desquels le gouvernement supérieur contribue au financement public dans les T.N.-O., la façon de procéder en vigueur se complique grandement du fait de l'évolution récente du gouvernement des T.N.-O. et des contraintes financières fédérales actuelles. L'évolution du gouvernement territorial et de l'administration locale ne peut se faire sans modification du processus budgétaire.

LE GOUVERNEMENT DANS LES T.N.-O.

Historique

A titre de territoire du gouvernement fédéral, les T.N.-O. sont placés sous sa responsabilité à tous les égards, ce qui comprend évidemment les dispositions d'ordre administratif ou financier. On peut distinguer trois étapes générales dans l'évolution des accords financiers actuels du gouvernement des T.N.-O.: de 1951 à 1965, de 1966 à 1976 et de 1977 à l'heure actuelle.

En 1951, l'administration territoriale, alors établie à Ottawa, a entrepris des discussions avec le gouvernement fédéral pour revoir les relations financières et la répartition des tâches entre les deux paliers, y compris les modalités d'une subvention annuelle éventuelle semblable à celle des accords de 1948 concernant le Yukon. Les recettes du gouvernement des T.N.-O., provenant surtout des profits sur l'alcool, n'étaient plus suffisantes pour couvrir les dépenses dans les secteurs d'activité, pourtant restreints, qui relevaient de la responsabilité financière du gouvernement territorial. En 1952, un accord financier quinquennal modelé sur les accords fédéraux-provinciaux de location de domaines fiscaux a été conclu par le commissaire des T.N.-O. et le ministre fédéral des Finances. Cet accord garantissait au gouvernement territorial une subvention fédérale annuelle et lui confiait la responsabilité de planifier l'utilisation à la fois des recettes locales et des subventions fédérales. Des accords analogues ont été conclus en 1957 et 1962.

De 1966 à 1976, avec la cession de responsabilités croissantes du gouvernement fédéral au gouvernement des T.N.-O., suite au rapport Carrothers et au déplacement du gouvernement des Territoires à Yellowknife, des accords fédéraux-territoriaux annuels ont remplacé les accords quinquennaux antérieurs. On a créé un fonds du revenu consolidé des T.N.-O. et une ordonnance d'administration financière a été adoptée par le Conseil des T.N.-O. Les accords annuels contenaient des dispositions qui assuraient aux T.N.-O. l'aide financière directe du gouvernement fédéral pour certaines responsabilités précises de type provincial, par exemple les soins de santé, le logement, l'éducation post-secondaire et l'aide sociale, généralement aux mêmes conditions que pour les provinces. Ils assuraient aussi des subventions particulières supplémentaires pour certains programmes, par exemple les travaux routiers, les aéroports communautaires et les services de santé aux autochtones.

Ainsi, les accords financiers fédéraux-territoriaux quinquennaux antérieurs conclus entre le commissaire et le ministre fédéral des Finances sont devenus des accords annuels sur les subventions fédérales au titre des frais généraux de fonctionnement et d'immobilisations du gouvernement des T.N.-O. On a inscrit le montant des subventions dans le budget général du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien (ainsi désigné à l'époque) et adopté un processus semblable, à bien des égards, à celui de tout autre ministère fédéral. Le ministère des Affaires indiennes et du Nord (MAIN) établissait les prévisions, le budget du gouvernement des T.N.-O. faisait l'objet d'un examen minutieux, poste par poste, de la part des fonctionnaires des Affaires indiennes et du Nord ainsi que du secrétariat du Conseil du Trésor, après quoi le Conseil du Trésor évaluait les besoins financiers du gouvernement des T.N.-O. compte tenu des autres priorités concurrentes du gouvernement fédéral.

Pendant les années 1966 à 1976, on a accru le nombre de membres élus au Conseil des T.N.-O. et, en 1974, on a créé le Comité exécutif, formé de membres du Conseil élus. On a aussi créé le Comité permanent des finances du Conseil et le sous-comité exécutif des finances. Même si le membre du Comité exécutif responsable des questions financières a continué d'être nommé par le gouvernement fédéral au lieu d'être un membre élu du Conseil, les représentants élus du sous-comité exécutif des finances ont participé activement à la prise de décisions et se sont occupés de la présentation de questions financières au Conseil. Pendant cette période, l'administration du gouvernement des T.N.-O. a acquis une compétence reconnue en matière de budgétisation et de gestion financière pour s'acquitter de ses responsabilités croissantes. Cette compétence n'a toutefois pas été accompagnée d'une amélioration correspondante de la compétence financière du Conseil territorial ni de la mise au point de mécanismes de contrôle politique du budget par un Conseil bien informé.

En 1978, le gouvernement des T.N.-O. avait négocié avec succès sa prise en charge du domaine de l'impôt sur le revenu, dans des conditions analogues à celles des provinces. Seules deux sources majeures d'imposition dans les provinces n'ont pas été utilisées par le gouvernement des T.N.-O.: les ventes au détail et les recettes liées aux ressources. Dans les autres cas, le gouvernement des T.N.-O. a tiré ses recettes de recouvrements, d'emprunts à des fins municipales et de divers transferts fédéraux. Même s'il a reçu le pouvoir d'emprunter à son propre usage, sous réserve de l'approbation du gouverneur en conseil, il n'a pas exercé ce pouvoir.

Depuis 1977, on a modifié le processus et les accords pour ce qui est des subventions fédérales générales de fonctionnement et d'immobilisations accor-

dées au gouvernement des T.N.-O. En premier lieu, le Comité interministériel des relations financières fédérales-territoriales, créé précédemment au niveau officiel avec la participation du gouvernement des T.N.-O. et destiné à conseiller les ministres fédéraux des Finances et le ministère des Affaires indiennes et du Nord sur les besoins budgétaires territoriaux, est devenu un Comité intergouvernemental et des représentants territoriaux en sont devenus des membres à part entière. On n'a pas modifié le mécanisme de détermination de la subvention d'immobilisations: le Conseil du Trésor approuve les projets d'immobilisations article par article et il doit aussi approuver à nouveau chaque marché relatif à des travaux d'immobilisation dont les coûts dépassent des niveaux déterminés. La subvention de fonctionnement, quant à elle, qu'on désigne du nom de «subvention du déficit», est maintenant revue par le Conseil du Trésor qui fait un examen détaillé des «facteurs de changement» dans les niveaux de dépense, des autres éléments du cadre financier proposé par le gouvernement des T.N.-O. et des autres priorités financières fédérales. Après cet examen, on s'entend sur un cadre financier qui constitue un compromis entre les priorités de dépense du gouvernement des Territoires et celles du gouvernement fédéral et qui représente la première étape dans la détermination du niveau de la subvention fédérale de fonctionnement. Même si le Comité intergouvernemental n'a pas de rôle officiel pour ce qui est de la prise des décisions dans le processus budgétaire fédéral-territorial, tout semble indiquer qu'il est devenu le centre des débats du point de vue du gouvernement des T.N.-O., pour réaliser un compromis entre les demandes territoriales de fonds et la décision du gouvernement fédéral de fournir des fonds.

Les modifications apportées récemment au processus budgétaire fédéral, à savoir les enveloppes budgétaires du comité du Cabinet, classées par secteur de politiques suivant un plan quadriennal, auront des répercussions sur les accords.

Les subventions de fonctionnement et d'immobilisations du gouvernement des T.N.-O. sont incorporées au budget des Affaires indiennes et du Nord. Les ressources attribuées par le gouvernement fédéral au gouvernement des T.N.-O. seront par conséquent évaluées en même temps que l'ensemble des postes budgétaires de ce ministère, dans l'enveloppe des Affaires sociales et autochtones. On peut se demander si l'inclusion dans cette enveloppe budgétaire des subventions qui complètent les recettes générales du gouvernement des T.N.-O. est une démarche judicieuse. Si l'on veut vraiment traiter les accords financiers fédéraux-territoriaux comme des accords intergouvernementaux plutôt que comme des ententes avec un ministère fédéral donné, il semblerait souhaitable de les inclure dans l'enveloppe budgétaire des transferts fiscaux aux provinces, par exemple la péréquation, que pourrait examiner le Cabinet principal. En outre, le gouvernement des T.N.-O. utilise généralement ces subventions sensiblement de la même façon que le font les provinces pour les transferts fédéraux.

Le Tableau II illustre les répercussions budgétaires de l'accroissement des responsabilités depuis le déménagement du gouvernement des T.N.-O. dans les T.N.-O.

A cause des changements continuels, il est difficile d'utiliser les données historiques sur le budget du gouvernement des T.N.-O. comme base d'évaluation des tendances futures, même si la situation est assez stable depuis trois ans et qu'on peut s'en servir, avec prudence et moyennant certaines modifications.

Tableau II

Croissance des dépenses annuelles et des années-hommes du G.T.N.-O. à la suite de responsabilités accrues

Année	Dépenses totales du gouvernement des Territoires	Nombre d'années-hommes du gouvernement des Territoires (y compris les enseignants)
	millions de $	
1968-69	19,4	137
1973-74	115,4	2 428
1978-79	269,8	2 859

Source: Département des Finances, G.T.N.-O.

Dépendance financière du gouvernement des T.N.-O. et ses conséquences

A partir des renseignements disponibles, la dépendance financière du gouvernement des Territoires à l'égard du gouvernement fédéral est susceptible de se maintenir pendant quelques années, à moins qu'il ne se produise des faits nouveaux imprévus. On pourra constater cette dépendance financière dans le contexte actuel en examinant le tableau suivant:

Tableau III

Dépendance fiscale du G.T.N.-O. envers le gouvernement fédéral: année financière 1979-80

	Budget du gouvernement des territoires		
	Millions de $	Part du budget %	$ par habitant
Dépenses			
a) Exploitation et entretien	236,7	81	5 090
b) Immobilisations	53,1	18	1 142
c) Prêts aux municipalités	4,0	1	86
Total	293,8	100	6 318
Recettes			
a) Recettes des taxes et des droits	36,4	13	783
b) Recouvrements	13,4	4	288
c) Paiements fédéraux de transfert pour des fins déterminées	34,5	12	742
d) Prêts fédéraux aux municipalités	4,0	1	86
e) Subvention de fonctionnement fédérale	147,9	51	3 181
f) Subvention fédérale d'immobilisations	54,8	19	1 178
Total	291,0	100	6 258

Source: Budget du G.T.N.-O.

Nota: La réduction des subventions fédérales peu avant la rédaction définitive du Budget n'est pas indiquée dans les articles de dépense.

Les recettes indiquées aux postes (c) à (f) ci-dessus, c'est-à-dire 83 pour cent de toutes celles du gouvernement des Territoires, proviennent en totalité du gouvernement fédéral. Les subventions fédérales de fonctionnement et d'immobilisations représentent à elles seules 70 pour cent de tous les fonds du gouvernement des T.N.-O. Pour les remplacer, le gouvernement des Territoires devrait quintupler ses recettes provenant des impôts, des droits et des recouvrements, ou les accroître des quelques $50 millions actuels à $250 millions pour compenser les $200 millions additionnels provenant actuellement des subventions fédérales.

Pour mettre la situation en relief, les postes suivants sont comparés aux données provinciales correspondantes illustrées au Tableau IV pour l'exercice financier 1978-79, les données les plus récentes disponibles.

Tableau IV

Comparaison des prévisions de dépenses totales des provinces et des territoires ainsi que des recettes précises (par habitant): année financière 1978-79

	Recettes			
Province ou territoire	Provenant des impôts et des droits aussi disponibles aux T.N.-O.	Provenant des impôts et des droits non disponibles aux T.N.-O.: principalement recettes liées aux ressources	Subvention de péréquation ou subvention mixte d'immobilisations et de fonctionnement	Total des dépenses
	$	$	$	$
T.-N.	842	54	532	2 161
I.-P.-E.	764	38	599	2 184
N.-E.	777	43	452	1 824
N.-B.	840	33	448	1 969
Qué.	1 367	27	208	2 342
Ont.	1 280	42	—	1 764
Man.	1 028	11	220	1 808
Sask.	1 091	471	27	2 101
Alb.	864	1 753	—	2 548
C.-B.	1 308	250	—	1 980
Yukon	1 171	—	2 037	4 742
T.N.-O.	759	—	4 135	5 933
Moyenne canadienne	1 207	222	121	2 054

Source: Revenus et dépenses: MAIN et ministère fédéral des Finances. Les calculs par habitant sont fondés sur les prévisions de Statistique Canada au 1er juillet 1979, à l'exception des T.N.-O., où l'on a employé les prévisions du G.T.N.-O.

Nota: Les revenus provenant de transferts fédéraux faits à des fins précises ne sont pas indiqués.

Les recettes par habitant provenant des impôts et des droits sont comparables à celles des provinces de l'Atlantique, par exemple $759 dans les T.N.-O. par rapport à $764 à l'Ile-du-Prince-Edouard, $777 en Nouvelle-Ecosse, $840 au Nouveau-Brunswick et $842 à Terre-Neuve, et s'élèvent à environ 60 pour cent

du niveau par habitant en Ontario. Notons que même si le fardeau fiscal par habitant se compare dans les T.N.-O. à celui que l'on connaît dans les provinces de l'Atlantique, le champ des responsabilités du gouvernement des T.N.-O. n'est pas encore aussi vaste que celui des provinces. Toutefois, le gouvernement territorial supporte probablement une part plus grande du fardeau financier de l'administration locale que la plupart des provinces.

Ce qui est frappant, c'est le niveau relativement élevé des dépenses par habitant dans les T.N.-O., qui atteint près du triple de la moyenne canadienne, ou $5 933 contre $2 054. Les facteurs qui expliquent cette différence comprennent: les besoins relativement plus grands des T.N.-O. sur le plan de l'infrastructure et des immobilisations en raison des distances considérables, de l'hostilité du climat et de l'état moins avancé du développement économique; la dépendance fiscale plus grande des administrations locales et les prix plus élevés dans les Territoires.

Pour connaître un peu mieux les besoins financiers relatifs des T.N.-O., on peut comparer les subventions fédérales de fonctionnement et d'immobilisations combinées avec le niveau des recettes de péréquation provinciales en vertu du Programme fédéral de péréquation. Cette comparaison indique que les besoins financiers des T.N.-O. par habitant sont presque sept fois supérieurs à ceux de l'Ile-du-Prince-Edouard, soit $4 135 contre $599, province qui a le plus haut niveau de péréquation par habitant. Toutefois, l'application de la formule actuelle de péréquation ne donne rien au G.T.N.-O. parce que, selon le mode de mesure prévu dans la formule, la capacité du G.T.N.-O. de percevoir des recettes par habitant est légèrement supérieure à la moyenne nationale. Cela s'explique par le fait que le gouvernement des Territoires a la capacité d'obtenir, par habitant, des recettes légèrement supérieures à la moyenne nationale mesurées selon la formule adoptée, ce qui, cependant, ne prouve pas que les T.N.-O. sont «riches» sur le plan fiscal. La formule de péréquation n'a jamais été destinée à servir de base pour effectuer des comparaisons entre des gouvernements qui ne doivent pas tous payer le même prix pour fournir des services publics. Étant donné le coût relativement élevé de ces services dans les T.N.-O., le fait que le gouvernement territorial ne soit pas admissible à la péréquation n'a pas de signification réelle et ne prouve pas que les Territoires n'ont pas de besoins financiers.

Si on examine la possibilité pour le gouvernement des T.N.-O. de réduire l'écart entre ses besoins financiers et ses recettes fiscales propres, on voit qu'elle n'est pas très prometteuse pour l'instant, même si l'absence totale de données rend difficile une évaluation complète de la base économique des Territoires et la détermination de secteurs susceptibles de connaître à l'avenir un accroissement de l'assiette fiscale.

Les maigres renseignements disponibles confirment la perception qu'ont les gens du développement relativement peu avancé dans les T.N.-O. L'infrastructure est limitée et il y a peu de liens entre les activités économiques internes. Au lieu de cela, les canaux sont orientés vers le Sud. Par exemple, les liaisons d'approvisionnement sont surtout dirigées vers le Sud plutôt que de passer par des distributeurs des T.N.-O. Les produits, qui viennent surtout des ressources naturelles, sont exportés sans être transformés, sans valeur ajoutée dans les Territoires. A l'exception des activités traditionnelles de la chasse, de la pêche et du piégeage qui ne se reflètent pas entièrement dans l'économie monétaire, le

secteur privé est constitué principalement des industries des mines et du forage. Dans les autres cas, la plupart des emplois sont rattachés au secteur public. Ces activités n'offrent qu'une assiette d'imposition commerciale directe limitée ou bien parce qu'elles en sont exonérées ou bien parce qu'elles sont généralement soumises à des impôts relativement peu élevés, bien que leurs employés, naturellement, paient des impôts sur le revenu. Toutefois, l'exploitation des ressources naturelles non utilisées pourrait avoir des conséquences indirectes substantielles sur l'expansion de l'assiette fiscale dans les T.N.-O.

Il paraît peu probable que la situation actuelle ne se modifie à moins que l'on s'intéresse davantage et avec succès à l'expansion économique et à l'exploitation des ressources de même qu'à la réduction des disparités régionales. Par exemple, les indications dont on dispose montrent que les taux de chômage et de sous-emploi varient entre deux et huit fois la moyenne nationale dans certaines localités, même en raison du pourcentage relativement élevé d'emplois dans le secteur public ou d'emplois occasionnels. Il semble que le taux moyen global de chômage ne soit pas très différent de la moyenne nationale. Si cette expansion économique se produit au niveau de la petite et de la moyenne industries secondaires, ou dans le secteur des services, notamment par la privatisation poussée de fonctions présentement exécutées par le secteur public, par exemple les activités de construction et d'approvisionnement, on peut espérer que s'accroissent le rendement des impôts sur le revenu et les autres retombées économiques. Toutefois, il peut devenir nécessaire d'effectuer des dépenses publiques pour stimuler les développements du genre.

Au chapitre 5, il est recommandé de remettre de façon conditionnelle aux T.N.-O. la propriété des terres et des ressources présentement dévoluée à la Couronne. Comme ces terres constituent une forte proportion de la superficie des T.N.-O. et comme le gouvernement territorial ne peut imposer les terres et les ressources de la Couronne fédérale, la situation actuelle prive le gouvernement territorial d'une importante source de revenus disponible aux provinces, même s'il reçoit en contrepartie des subventions fédérales pour remplacer les impôts fonciers sur certaines propriétés de la Couronne. La cession proposée des droits d'imposition se ferait sous réserve d'un plafonnement des recettes liées aux ressources des T.N.-O. sous forme de partage des recettes extraordinaires dans une proportion convenue avec le gouvernement fédéral, sans cependant atteindre un point tel que le G.T.N.-O. n'ait plus d'incitation à favoriser la mise en valeur d'autres ressources. Néanmoins, cette possibilité d'accéder à une nouvelle source de recettes peut éventuellement amener la diminution de la dépendance financière du gouvernement des T.N.-O. par rapport au gouvernement fédéral. Mais même en tenant compte de cette cession et à supposer que l'on découvre des ressources importantes, il y aurait un retard dans la production et un retard subséquent dans la rentrée des recettes réelles liées aux ressources.

Le règlement des revendications des autochtones devrait amener un transfert important de capitaux et de recettes en provenance du gouvernement fédéral au profit des communautés autochtones et contribuer par conséquent de façon substantielle à l'élargissement de l'assise économique des T.N.-O. Toutefois, cet élargissement est lié à la solution qui sera apportée aux problèmes du statut fiscal de ces règlements et des recettes qui en découleraient. Le débit tire son origine de l'exemption d'impôt dont bénéficient actuellement les Indiens inscrits sur leurs biens dans la réserve et sur les revenus qu'ils y gagnent. On a fait des pressions pour étendre cette concession au règlement des revendications autochtones.

Les indicateurs limités dont on dispose sur le coût de la vie dans les T.N.-O. démontrent qu'il y a vraiment une limite à l'accroissement équitable des recettes des T.N.-O. par un accroissement de l'impôt sur le revenu personnel ou la mise en vigueur d'une taxe sur les ventes au détail. Ces indicateurs, dont on se sert pour calculer les indemnités de vie-chère pour les employés fédéraux dans les T.N.-O., indiquent que, selon l'endroit, le coût de la vie est de 25 à 90 pour cent plus élevé qu'à Edmonton et, en règle générale, il est de 50 pour cent plus élevé. En tenant compte d'une différence de 50 pour cent, selon le tableau progressif d'impôt sur le revenu fédéral, un résident des T.N.-O. ayant un revenu de $10 000 paye déjà plus en impôt sur le revenu fédéral pour maintenir le même train de vie qu'un résident d'Edmonton dont le revenu réel équivalent est de $6 700. L'imposition d'une taxe sur la vente au détail dans les T.N.-O. accentuerait aussi la différence entre le coût de la vie dans les T.N.-O. et dans le reste du Canada. Il serait plus pertinent, semble-t-il, d'appliquer des politiques susceptibles de réduire le coût supérieur de l'activité économique, dans le secteur public, comme dans le secteur privé, dans les Territoires. Cela aurait l'avantage de stimuler le secteur privé des T.N.-O. et éventuellement d'accroître la possibilité d'atteindre un meilleur équilibre entre les recettes et les dépenses publiques dans les Territoires.

En résumé, en raison de l'impossibilité dans laquelle se trouve le gouvernement des T.N.-O. de réduire de beaucoup ses coûts, il est probable, qu'au moins à court terme, le gouvernement territorial demeurera dans une très large mesure tributaire du gouvernement fédéral pour une large part de ses besoins financiers. En outre, il est peu probable que le gouvernement fédéral puisse réduire les frais du soutien financier qu'il accorde aux T.N.-O. en diminuant ses subventions aux Territoires. En raison de ses obligations constitutionnelles envers les Territoires et les autochtones, le gouvernement fédéral ferait sans aucun doute l'objet de pressions pour payer directement le coût de services semblables à ceux que le gouvernement territorial pourrait cesser de dispenser dans le cadre d'une réduction de ses dépenses.

Toutefois, dans le contexte fédéral canadien, il y a des précédents de gouvernements financièrement dépendants. A l'heure actuelle, plus de 50 pour cent des dépenses de l'Île-du-Prince-Édouard dépendent du financement fédéral dont plus de la moitié sont sous forme de paiements de péréquation. Au cours des dernières années, la contribution fédérale aux recettes provinciales s'est élevée jusqu'à 71 pour cent, toujours dans le cas de l'Île-du-Prince-Édouard, pendant l'exercice financier 1976-1977. Cette situation est parfaitement conforme à l'objectif visé par la politique actuelle de péréquation du Canada, qui est de permettre à toutes les provinces de fournir à leurs résidents des services de base conformes au moins à une norme nationale minimale sans avoir à leur imposer un fardeau fiscal excessif.

Néanmoins, étant donné qu'il paie une si grande part des frais du gouvernement des T.N.-O., on comprend facilement que le gouvernement fédéral ait influencé et souhaite continuer à influencer les conditions dans lesquelles les fonds sont utilisés et à exercer suffisamment de contrôle pour être capable de rendre compte des décisions prises concernant les dépenses. Toutefois, il risque de priver l'Exécutif et le Conseil des T.N.-O. de sa responsabilité à l'égard des dépenses et de favoriser un manque de responsabilité dans l'affectation des ressources et l'établissement du budget. Ce n'est pas par hasard que les accords fédéraux-provinciaux relatifs aux paiements de péréquation utilisés aux titres des recettes fiscales générales par les provinces ont une base légale, ce qui assure une sécurité fiscale à plus long terme et fournit des limites précises aux condi-

tions exigibles du gouvernement fédéral. Ces accords reconnaissent que les provinces ont la responsabilité de prendre des décisions concernant les recettes et les dépenses internes.

Au niveau des T.N.-O. comme au niveau fédéral, on se préoccupe grandement des effets négatifs des accords financiers fédéraux-territoriaux actuels sur la capacité du gouvernement des T.N.-O. à agir et à montrer qu'il agit de façon responsable.

A une exception près, il n'y a pas eu d'accroissement du niveau des impôts dans les T.N.-O. au cours des dernières années. On hésite à accroître les impôts dans les T.N.-O. parce qu'on estime, dans la majorité des localités, que toute augmentation sera simplement contrebalancée par une diminution de l'aide financière fédérale, ce qui par conséquent ne profitera pas aux T.N.-O. Même s'il pourrait ne pas en être ainsi, les résidents des Territoires soulignent qu'ils n'ont aucune garantie qu'une telle réduction proportionnelle de l'aide ne se produirait pas. Cette situation contribue fortement à dissuader le Conseil des T.N.-O. d'appuyer des augmentations raisonnables d'impôt ou d'autres mesures afin de lever des fonds publics pour payer une partie équitable des coûts du gouvernement des T.N.-O.

A mesure que les responsabilités fédérales seront confiées au gouvernement des T.N.-O., des efforts devraient être faits pour concerter les fonctions en question de façon plus rationnelle, efficace et adaptée aux besoins. Il faut reconnaître, toutefois, que dans certains cas la cession des responsabilités peut entraîner des coûts globaux supplémentaires au début de cette démarche, principalement en raison du déplacement des responsabilités et des frais de relance possibles. On doit néanmoins viser une réduction des coûts globaux à long terme. Étant donné les réalités d'ordre fiscal dans les T.N.-O., le gouvernement territorial est peu susceptible de pouvoir fournir toutes les sommes nécessaires pour assumer les responsabilités supplémentaires, compte tenu de ses limites budgétaires actuelles. Étant donné que certaines remises de responsabilités au gouvernement des Territoires signifieraient une réclamation financière réduite auprès du gouvernement fédéral en raison de la diminution des dépenses dans d'autres programmes, une réaffectation de fonds destinée à accroître les subventions versées à des fins non précisées par le gouvernement fédéral au gouvernement des T.N.-O. pourrait être indiquée. Toutefois, cette réaffectation serait équilibrée en fonction de recettes supplémentaires disponibles au gouvernement des T.N.-O. du fait d'autres responsabilités cédées. Le ministère des Affaires indiennes et du Nord estime que l'impact financier net de la remise de toutes les responsabilités de type provincial au gouvernement des T.N.-O. amènerait un accroissement de ses besoins financiers globaux d'environ 10 pour cent, soit environ $30 millions, somme qui est presque aussi élevée que le niveau de recettes que le gouvernement des T.N.-O. tire déjà de ses impôts et de ses droits.

Processus budgétaire du gouvernement des T.N.-O. et ses conséquences

Le cycle budgétaire du gouvernement des T.N.-O. commence au moment où il est prévu que le Comité permanent des finances du Conseil expose ses priorités pour l'exercice à venir. Le processus interne qui s'amorce alors permet au Comité exécutif d'établir les priorités gouvernementales et les stratégies globales. Des lignes directrices sont ensuite communiquées aux divers départements pour l'établissement des prévisions et l'identification de facteurs déterminés de

changement dans les exigences budgétaires. Après l'examen initial par le Comité intergouvernemental du cadre financier proposé par le gouvernement des T.N.-O., il est entendu que le Comité permanent des finances est breffé quant à l'évolution du budget. Le niveau proposé d'aide financière fédérale est habituellement confirmé lors d'une seconde réunion du Comité intergouvernemental. S'il se produit des imprévus, le gouvernement fédéral peut fournir une somme supplémentaire en adoptant un budget fédéral supplémentaire. Finalement, le vérificateur général fédéral est responsable de la vérification des comptes du gouvernement des T.N.-O. et doit déposer son rapport au Conseil territorial.

Le processus ne contient actuellement aucune disposition officielle qui permettrait au gouvernement des T.N.-O., par l'intermédiaire du Comité exécutif, de négocier avec le gouvernement fédéral au niveau «ministériel».

Le Comité permanent du 8e Conseil a même joué un rôle encore moins actif dans le processus budgétaire que les comités antérieurs. Les membres du Conseil se sont déclarés confiants que les membres élus du Comité exécutif allaient surveiller les intérêts du Conseil pendant le processus budgétaire, où ils ne se sentaient pas essentiels ni suffisamment compétents. Ce fait est regrettable, car l'«éternelle vigilance» de la législature constitue un élément essentiel d'un gouvernement responsable.

Conséquences pour un gouvernement responsable dans les T.N.-O.

La cession des responsabilités est un élément essentiel de la cession des pouvoirs. Les responsabilités applicables à la gestion des questions financières dans les T.N.-O. signifient, d'une part, la responsabilité de s'assurer des recettes en levant des impôts ou en négociant des recettes avec le gouvernement fédéral et, d'autre part, l'obligation collective et individuelle de l'exécutif de rendre compte à la législature des décisions prises en matière de dépenses, y compris les décisions «de ne rien faire» et de sacrifier plutôt les impôts.

Dans les T.N.-O., les recettes dépendent de la bienfaisance du gouvernement fédéral. Il est par conséquent difficile de donner corps au principe de la responsabilité ou d'inculquer un sens de responsabilité au gouvernement des T.N.-O. vis-à-vis ses décisions de dépenser, étant donné que les critères utilisés par le gouvernement fédéral pour déterminer les niveaux budgétaires du gouvernement des T.N.-O. sont habituellement d'abord reliés aux objectifs fédéraux plutôt qu'aux objectifs territoriaux. Ainsi, même si le gouvenement fédéral a fait des efforts pour être sensible aux besoins du gouvernement des T.N.-O., d'autres priorités fédérales telles que les contraintes budgétaires peuvent être jugées d'une plus grande importance que ce qui peut être considéré comme des besoins essentiels du point de vue des Territoires. Il en résulte une tendance de plus en plus forte pour le gouvernement des T.N.-O., et particulièrement pour le Conseil des Territoires, à jouer le rôle de défenseur des intérêts territoriaux, plutôt que de «départageur» des intérêts territoriaux divergents lors de la détermination des stratégies budgétaires.

Au niveau fédéral, le processus adopté pour déterminer les subventions fédérales de fonctionnement et d'immobilisations à verser au gouvernement des T.N.-O. démontre qu'on considère ce gouvernement non comme un autre palier de gouvernement, mais plutôt comme un élément d'un ministère fédéral, et même, dans certains cas, comme un organisme privé demandant une aide financière. En outre, le gouvernement fédéral exerce un contrôle budgétaire direct dans cer-

tains domaines, par exemple les aéroports et les routes, par l'intermédiaire de subventions et de contributions spéciales. Le ministère des Affaires indiennes et du Nord fait face à une situation difficile. Par son ministère, les objectifs fédéraux pour le Nord sont identifiés. Les objectifs en question forment la base de la justification donnée par le Ministre quant à l'aide financière à accorder au gouvernement des T.N.-O. dans le mémoire qu'il présente au Cabinet. Lorsque les objectifs territoriaux ne coïncident pas précisément avec ceux du ministère ou avec d'autres objectifs fédéraux, le gouvernement des T.N.-O. doit reformuler ses propositions budgétaires pour satisfaire aux exigences fédérales. En outre, les relations financières entre le gouvernement fédéral et le gouvernement des T.N.-O. ont un caractère bureaucratique et administratif, alors que les relations financières fédérales-provinciales sont menées au niveau gouvernemental, suivant un processus essentiellement politique.

Du point de vue du gouvernement des T.N.-O., le processus budgétaire actuel rend très incertaines les recettes annuelles probables, ce qui lui pose des difficultés pour la planification et l'affectation des ressources, comme en témoigne particulièrement bien le cycle budgétaire pour l'année financière 1979-80. A la différence des provinces qui reçoivent couramment des subventions annuelles statutaires du ministère des Finances en vertu d'une autorisation bien établie, ce qui permet de planifier à plus long terme, les accords fiscaux fédéraux-territoriaux peuvent théoriquement être remis en question à chaque année, de sorte que le processus doit être modifié suivant l'évolution des circonstances. De même, dans les T.N.-O., les subventions fédérales de fonctionnement et d'immobilisations au gouvernement des Territoires sont perçues comme des suppléments fédéraux au budget du premier, calculés comme le poste résiduel requis pour équilibrer le budget. Par contraste, les paiements de péréquation sont perçus dans les provinces comme des «attendus», c'est-à-dire comme des postes de recettes assurés d'un niveau déterminé. Si la province a besoin de recettes supplémentaires pour équilibrer son budget, on l'estime responsable de l'identification des sources de recettes à trouver ou des coupures à effectuer dans les dépenses, alors que dans les T.N.-O., dans des circonstances analogues, on considère le gouvernement fédéral comme le pourvoyeur. Ces difficultés sont présentement aggravées par la tendance normale à la centralisation pendant les périodes de contraintes financières, alors que le gouvernement central exerce un contrôle plus strict sur les propositions d'accroissement budgétaire.

Dans son énoncé de politiques sur l'évolution constitutionnelle des T.N.-O. de mars 1979, le 8e Conseil des T.N.-O. a réclamé, à titre d'exigence fondamentale, que

> ...les accords financiers entre le gouvernement des T.N.-O. et le gouvernement du Canada reposent sur un engagement de plusieurs années, afin de favoriser une plus grande autonomie financière des T.N.-O., et que l'engagement soit négocié en fonction d'une base de croissance convenue, compte tenu de la contribution des T.N.-O. à la richesse du Canada par le biais des impôts en général, des recettes brutes liées aux ressources et d'autres moyens.

L'une des caractéristiques principales d'un gouvernement responsable est le rôle joué par l'exécutif et la législature dans le processus budgétaire. Il revient à l'exécutif d'établir un cadre financier et des propositions de recettes et de dépenses susceptibles de lui conserver la confiance d'une législature informée et attentive. La fonction de l'administration doit être de servir l'exécutif en l'aidant à élaborer un budget acceptable par la législature. Sans le contrôle ou les vérifications exercées par le pouvoir législatif sur l'exécutif, et sans les directives de

l'exécutif à l'administration, le rôle du pouvoir politique dans l'exercice d'un gouvernement responsable risque de perdre son importance, laissant l'administration déterminer les processus budgétaires du gouvernement et prendre les décisions pertinentes.

Le rôle du commissaire dans les T.N.-O. sert à renforcer et à centraliser la fonction administrative des T.N.-O. dans le processus budgétaire. Comme il est principalement responsable devant le gouvernement fédéral, il est motivé à conserver un contrôle continu du processus budgétaire et à rejeter toute proposition du Conseil qu'il juge incompatible avec les intérêts fédéraux. Ceci se réflète dans le fait qu'on n'a jamais confié à un membre élu du Conseil des T.N.-O. la responsabilité des recettes ou des finances dans le Comité exécutif. Au sein du gouvernement des T.N.-O., les membres désignés du Comité exécutif et de l'administration dominent et contrôlent le processus budgétaire, et leurs décisions ne sont soumises qu'à un contrôle politique restreint. L'imputabilité est orientée principalement vers le gouvernement fédéral, en grande partie par des canaux bureaucratiques plutôt que politiques, suivant l'axe principal des négociations budgétaires du gouvernement des T.N.-O. par l'intermédiaire du Comité intergouvernemental. Etant donné que le Conseil des T.N.-O. ne peut ainsi contrôler le processus budgétaire ni en être responsable, et que la responsabilité collective et individuelle des membres «élus» du Comité exécutif est limitée, il en résulte une situation où l'on s'intéresse peu à l'exercice des responsabilités politiques en matière financière au sein du gouvernement des Territoires. Cela amène les membres élus de l'Exécutif et du Conseil à se dissocier du processus budgétaire et à défendre activement, sinon de façon irresponsable, les intérêts territoriaux susceptibles d'entrer en conflit avec la réalité budgétaire.

L'ADMINISTRATION COMMUNAUTAIRE

Les accords financiers conclus avec l'administration locale dans les T.N.-O. sont analogues à ceux du gouvernement territorial. La plupart des fonds requis pour les services locaux sont fournis par le gouvernement des T.N.-O. en vertu d'un régime de subventions et de contributions aux conseils communautaires, de même que par l'exploitation directe de certains services par le gouvernement supérieur. Cette façon de financer les services d'administration locale a été instaurée en grande partie au cours des 12 dernières années depuis la parution du rapport Carrothers avec la constitution en municipalités des communautés.

Dans le régime actuel, l'administration locale comprend des communautés levant des impôts et d'autres n'en levant pas. Les sept municipalités levant des impôts comprennent les villages de Fort Simpson et de Frobisher Bay, les villes de Fort Smith, de Hay River, d'Inuvik et de Pine Point, de même que la cité de Yellowknife. La principale source de recettes de ces sept municipalités est l'impôt foncier sur les résidences, les commerces et les industries. En outre, ces municipalités tirent des recettes des licences d'affaires, des frais de services communautaires, des amendes et des autres permis et droits. Aucune des municipalités levant des impôts n'estime que ces sources sont suffisantes pour fournir un niveau de services comparable à celui du sud du Canada.

Le Tableau V indique qu'en 1978 les impôts fonciers ne représentaient que 27 pour cent environ de l'ensemble des recettes des municipalités levant des impôts, ce qui réflète le rôle relativement important du logement subventionné et du logement pour les fonctionnaires dans les T.N.-O. et le petit nombre de

propriétaires. Si l'on exclut la vente de services, les recettes tirées d'autres sources locales et les subventions remplaçant les impôts, le pourcentage total des recettes tirées localement par ces municipalités s'élève à 64 pour cent.

Tableau V

Etat global des revenus des sept municipalités ayant des recettes fiscales dans les T.N.-O.: le 31 décembre 1978

	$	Pourcentage
Impôts	$3 841 669	27,1
Ventes de services	1 975 648	13,9
Recettes tirées d'autres sources locales	1 609 936	11,4
Subventions remplaçant des impôts	1 640 727	11,6
Transferts inconditionnels	1 301 200	9,2
Transferts conditionnels	1 700 746	12,0
Autres transferts	2 094 048	14,8
Total	$14 163 947	100,0

Source: Département de l'administration locale, G. T.N.-O.

L'équilibre des recettes s'est réalisé grâce aux transferts provenant du gouvernement des T.N.-O. sous forme de subventions inconditionnelles de $50 par habitant, de subventions pour l'entretien des routes s'élevant à 40 pour cent des coûts de l'année précédente, de subventions d'eau et d'égoût pour les services principaux, de subventions annuelles à l'urbanisme de $2 500 et de subventions aux loisirs de $5 par habitant, ainsi que de subventions d'investissements du gouvernement des T.N.-O. pour payer 50 pour cent du coût des travaux approuvés de construction routière, la part des municipalités étant financée par des prêts sous forme d'obligations, et 100 pour cent du coût de construction des conduites principales agréées des réseaux d'eau et d'égout. Les obligations sont financées en vertu d'un programme mixte territorial-fédéral.

Dans les municipalités levant des impôts, une partie des recettes obtenues localement aide à régler le coût de l'éducation. Il y a deux commissions scolaires dans les T.N.-O., à Yellowknife. Environ 25 pour cent de leur budget provient de la cité de Yellowknife, de la vente de manuels scolaires et de la location des installations. Les autres 75 pour cent sont fournis grâce à une subvention annuelle de fonctionnement du gouvernement des T.N.-O. Les six autres municipalités levant des impôts versent une taxe scolaire au gouvernement des T.N.-O. qui finance et administre à son tour les écoles dans les communautés.

Les autres services socio-culturels en plus de l'éducation dans les municipalités, notamment les services sociaux, les soins de santé, les services de police et les encouragements à l'expansion économique relèvent en grande partie de la compétence du gouvernement des T.N.-O. et du gouvernement fédéral, et sont financés directement par eux.

Les 44 autres communautés des T.N.-O., à savoir les établissements et les hameaux, ne lèvent pas d'impôts fonciers ou autres. Les hameaux, mais non les établissements, ont le pouvoir de vendre des permis et des licences et d'imposer des amendes et des droits. Les impôts levés localement par les hameaux ne

payent qu'une faible proportion des frais de fonctionnement des conseils. Le tableau suivant illustre ce point en précisant la source de recettes de quatre hameaux.

Tableau VI

Etat des revenus de quatre hameaux: année financière 1978-79

Source	Baker Lake	Eskimo Point	Rae-Edzo	Tuktoyaktuk
	$000	$000	$000	$000
Transférés du surplus	37 908	20 045	—	36 083
Contribution au fonctionnement (gouvernement des T.N.-O.)	510 067	566 815	364 180	394 278
Recettes locales	73 130	78 984	47 368	75 293
Recettes totales	621 105	666 844	411 548	505 654

Source: Département de l'administration locale, G. T.N.-O.

En moyenne, 12 pour cent des fonds de ces conseils ont été tirés des recettes locales, le reste provenant du surplus de l'année précédente et de la contribution au fonctionnement offert par le gouvernement des T.N.-O. Les recettes locales provenaient en grande partie de la vente de services ou de permis, de la location d'immeubles et de matériel, d'intérêts bancaires et de diverses petites subventions.

Les établissements ne lèvent pas d'impôt localement et leur principale source de recettes est constituée par une subvention annuelle de $20 par habitant, fournie par le gouvernement des T.N.-O. Le conseil de l'établissement décide à quelles fins cette subvention sera utilisée, ce qui doit lui permettre d'acquérir une certaine expérience en gestion financière. Les services municipaux sont financés directement par le gouvernement des T.N.-O. Ce dernier finance aussi 100 pour cent des frais d'immobilisation de l'équipement municipal des immeubles et des installations de services dans les établissements et les hameaux.

Le financement et l'administration des autres services communautaires dans les hameaux et les établissements, comme l'éducation, les soins de santé, les services sociaux, la création d'emplois et de logement, sont directement pris en charge par les divers services des niveaux supérieurs de gouvernement. Comme on l'a mentionné au chapitre 4, la majorité des comités spéciaux constitués dans les communautés ont un rôle consultatif et n'ont pas été utilisés comme outils de gestion communautaire. De toute façon, à l'exception des recettes des sociétés locales d'habitation qui gèrent le logement subventionné dans les communautés, leurs recettes proviennent en totalité de subventions fournies par les gouvernements des T.N.-O. et d'Ottawa. Environ 20 pour cent des budgets de la Société d'habitation sont obtenus localement grâce aux paiements de location effectués par les locataires. Il est évident que la plupart des collectivités ne recueillent qu'un faible pourcentage des fonds requis pour fournir les services communautaires.

Les impôts fonciers ont constitué la principale source de revenus disponibles pour les municipalités levant des impôts et, en octobre 1978, la législature des T.N.-O. a recommandé que les impôts fonciers soient étendus aussi rapidement que possible à toutes les communautés des Territoires. On compte néanmoins

peu de propriétés dans les T.N.-O. parce que le gouvernement fournit un grand nombre de logements à son personnel et au public de sorte qu'il n'y a qu'un petit nombre de contribuables dans la plupart des communautés. A Frobisher Bay, qui compte 2 626 habitants, par exemple, il y a 80 contribuables et, à Tuktoyaktuk, qui compte 746 habitants, il y en a 26. Ainsi, l'impôt foncier résidentiel a un potentiel restreint comme moyen de lever des fonds localement.

Les autres sources de recettes locales ont été les amendes et les permis d'affaires, les paiements de services municipaux et les droits de location demandés pour l'utilisation de matériel et d'installations de la municipalité. Bien qu'on puisse augmenter des droits et examiner la possibilité d'appliquer une politique plus générale de recours aux droits d'utilisation, ces sources ont également un potentiel restreint d'accroissement de l'assise financière.

Un fait demeure: les extrapolations de l'infrastructure économique de la plupart des communautés des T.N.-O. indiquent que la plupart seront incapables d'établir dans un avenir prévisible, une assiette fiscale productive et stable susceptible de leur fournir des recettes locales. Même si l'on suppose que les communautés ne connaîtront pas une croissance rapide et que la plupart des installations sont en place, ce qui réduit au minimum la nécessité de consacrer de fortes sommes aux immobilisations, les conseils communautaires demeureront vraisemblablement dépendants à long terme sur le plan financier envers les paliers supérieurs de gouvernement.

Suite aux accords financiers en vigueur dans le moment entre le gouvernement des T.N.-O. et les gouvernements communautaires, le G.T.N.-O. exerce une influence déterminante sur les questions budgétaires locales et sur le processus budgétaire. Bien que Yellowknife et les villes fonctionnent de façon relativement autonome quant à l'établissement et à l'approbation de leurs budgets, aux termes de l'ordonnance municipale, le commissaire est tenu de revoir et d'autoriser, ou non, les budgets des villages. Néanmoins, pour toutes les communautés levant des impôts, la partie du budget formée de subventions remplaçant les impôts de même que les transferts conditionnels et inconditionnels sont établis annuellement par les paliers supérieurs des gouvernements. En outre, l'approbation du financement des immobilisations par le gouvernement des T.N.-O. pour ce qui est des travaux de construction routière et d'aménagement de conduites d'égoût doit être accordée tous les ans globalement aussi bien que cas par cas.

Dans les hameaux, la contribution aux frais de fonctionnement est déterminée annuellement par le gouvernement des T.N.-O. à partir de données fournies par les conseils. Tous les printemps, les conseils de hameaux présentent au gouvernement des T.N.-O. un document détaillé, appelé la Contribution aux hameaux, qui expose les coûts prévus des programmes et des services pour l'année qui vient et les recettes municipales d'origine locale prévues. Le gouvernement fournit la différence entre les deux, savoir la contribution aux frais de fonctionnement, à tous les trimestres. Les lignes directrices sur les dépenses, fournies par le département de l'administration locale aux hameaux pour les aider à établir leurs prévisions des coûts, indiquent le niveau de financement par le gouvernement des T.N.-O. dans le secteur des programmes et des services. Les lignes directrices fournissent des précisions au sujet, par exemple, de la classification, des échelles de traitement et du nombre des employés municipaux admissibles, des frais minimaux à exiger pour la location de matériel, le montant des honoraires législatifs, le nombre admis de conférences et de participants aux conférences chaque année de même que les frais de fonctionnement et d'entretien des immeubles et du matériel. Le document sur la contribution aux hameaux

est revu par le département de l'administration locale à l'échelon régional et central et autorisé par le directeur de l'administration locale à Yellowknife. Après la fixation du montant de la contribution aux frais de fonctionnement, les conseils de hameaux sont libres de dresser un budget—comprenant la contribution aux frais de fonctionnement et les recettes locales—pour effectuer une nouvelle répartition entre les secteurs financés de façon à traduire plus fidèlement les priorités de dépenses du Conseil.

Si un hameau donné termine l'exercice avec un déficit, celui-ci est imputé au budget de l'exercice suivant. On n'accroît pas la contribution aux frais de fonctionnement accordée par le gouvernement des T.N.-O. pour éponger le déficit. Si le conseil fait preuve d'une bonne gestion, 75 pour cent de l'excédent sont assimilés aux recettes locales et portés à l'état de la contribution de l'année suivante. Les 25 pour cent qui restent, jusqu'à concurrence de $25 000, sont considérés comme faisant partie d'un fonds spécial sur lequel les hameaux exercent seuls le contrôle.

Les établissements ne participent pas à proprement parler au processus de budgétisation applicable à leurs dépenses. Au lieu de cela, chaque département du gouvernement des T.N.-O. qui s'y trouve établit son propre poste budgétaire pour l'établissement en question. Dans certains cas, le bureau régional débourse les fonds au nom de l'établissement; dans d'autres cas, les établissements administrent leurs services municipaux aux termes d'un marché passé avec le gouvernement des T.N.-O. ou participent au processus de passation d'un marché de services avec un entrepreneur local.

Il existe deux composantes supplémentaires du régime de financement des services locaux: le gouvernement des T.N.-O. finance presque tous les services socio-culturels et s'occupe de leur fonctionnement et les gouvernements supérieurs disposent d'une panoplie de subventions et de contributions spéciales à divers groupes au sein des communautés. Le processus budgétaire, l'ordonnancement des priorités et toutes les décisions financières concernant les programmes sociaux, culturels et éducatifs se font au sein du gouvernement des T.N.-O., avec le résultat que ni les conseils communautaires ni les comités spéciaux ne sont responsables financièrement des principaux services gouvernementaux au sein des communautés. Cela est plus évident dans les communautés plus restreintes où le budget total des départements de programmes du gouvernement des T.N.-O. pour la communauté excède de beaucoup les fonds administrés par la communauté même. On ne dispose pas de données statistiques complètes, mais on peut obtenir des indications en comparant le budget du hameau de Baker Lake pour 1978-79, qui s'élève à $621 105, aux seules dépenses de $749 594 au poste des traitements des fonctionnaires du gouvernement des Territoires employés à Baker Lake. Si on incluait dans le coût des programmes du gouvernement des T.N.-O. les autres dépenses de fonctionnement et coûts des programmes, le dernier chiffre serait beaucoup plus élevé.

Les groupes communautaires reçoivent aussi d'importantes subventions et contributions discrétionnaires des gouvernements fédéral et territorial. Dans ce contexte, les organismes fédéraux, particulièrement la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada (CEIC), jouent le rôle dominant, mais le gouvernement des T.N.-O. fournit aussi des subventions importantes aux organismes communautaires comme les campements éloignés et les coopératives, ou encore aux associations des trappeurs. Ce qui frappe le plus c'est l'importance des subventions octroyées par rapport au budget des conseils communautaires. Le tableau ci-dessous illustre ce point.

Tableau VII

Subventions et contributions accordées à des hameaux choisies des T.N.-O.: année financière 1977-78

	Baker Lake	Eskimo Point	Rae-Edzo	Tuktoyaktuk
	$	$	$	$
Organismes fédéraux choisis				
SCHL	—	—	84 900	11 500
CEIC	142 663	94 944	323 547	33 742
MAIN	10 000	22 020	48 600	—
Total	152 663	116 964	457 047	45 242
Départements territoriaux choisis				
Planification et l'évaluation des programmes	—	—	10 000	—
Exécutif	—	—	5 630	—
Affaires naturelles et culturelles	2 575	8 414	32 464	25 319
Santé et services sociaux	—	—	—	19 000
Expansion économique et tourisme	26 000	5 000	59 024	31 500
Total	28 575	13 414	107 118	75 819
Grand total	181 238	130 378	564 165	121 061
Contributions au fonctionnement des hameaux	516 160	330 422	290 500	318 000

Source: Département de la planification et de l'évaluation des programmes, et le département de l'administration locale, G.T.N.-O.

A Rae-Edzo par exemple, les subventions et contributions d'organismes fédéraux et territoriaux choisis se sont élevées à $564 165, tandis que la contribution au fonctionnement des hameaux correspondait à la moitié de cette somme.

Le régime actuel de financement des services locaux a évolué selon les besoins, programme par programme, depuis 1967. Un certain nombre de problèmes sont inhérents au régime. Les subventions, sous quelle que forme que ce soit, sont toujours soumises à la perception qu'a le gouvernement supérieur de leur importance par rapport à ses autres priorités. Les modifications annuelles au montant de ces subventions créent des difficultés à l'administration communautaire, non seulement du point de vue de la quantité de fonds disponibles, mais aussi de celui de la possibilité d'établir un budget rationel et de prévoir les recettes possibles dans l'avenir. De même, au niveau du hameau, il n'y a aucune base légale à la subvention aux frais de fonctionnement, de sorte que le gouvernement des T.N.-O. peut facilement changer l'ensemble ou une partie des sommes et du processus budgétaire à chaque année.

Une autre conséquence majeure du régime actuel consiste dans les limitations sérieuses imposées à l'administration communautaire concernant l'établissement de priorités locales et la détermination de la nature et de la qualité des services assurés dans les communautés. La gestion directe des services à caractère socio-culturel par le gouvernement des T.N.-O. signifie que les conseils communautaires ne peuvent participer aux décisions qui les touchent. Les subventions discrétionnaires octroyées aux groupes communautaires échappent aussi au

processus de prise de décisions locales et contribuent en outre à saper l'autorité du conseil communautaire en appuyant des structures concurrentes. Et finalement, le gros de l'ensemble des subventions et des contributions est affecté et donné à des fins spéciales par les paliers supérieurs de gouvernement. Cela élimine ce qui devrait être l'un des avantages majeurs de ce troisième échelon de gouvernement: l'autonomie des gouvernements communautaires vis-à-vis leurs priorités.

Le régime actuel favorise une forte participation du gouvernement des T.N.-O. au processus budgétaire, mais non le développement d'une compétence locale en gestion financière. Parce que la plupart des conseils communautaires ne sont pas tenus de tirer des recettes sous forme de taxes locales ni de prendre l'initiative d'obtenir l'aide financière du gouvernement des T.N.-O., pas plus que de se préoccuper de l'affectation de la plupart des deniers publics dépensés dans leur collectivité, ils ont tendance à prendre la défense des intérêts locaux lorsqu'ils traitent avec le gouvernement territorial, et à ne pas jouer le rôle d'organisme responsable, devant l'électorat, de la concordance des dépenses locales et territoriales avec les ressources disponibles. Comme une grande partie des négociations entre les niveaux local et territorial est entreprise par des hauts fonctionnaires et non par des représentants élus, l'établissement du budget devient un processus administratif et non politique. Ce résultat est d'un intérêt particulier au niveau du hameau, où le conseil devrait s'efforcer de reconnaître et de comprendre les obligations et les responsabilités que comportent ses fonctions administratives.

Le niveau des recettes globales du conseil communautaire est établi en dernière analyse par le gouvernement des T.N.-O. qui autorise annuellement le seuil de l'aide financière résiduelle qu'il fournit. Le gouvernement assume l'entière initiative de l'établissement des niveaux de recettes des hameaux et des établissements. Il est vrai qu'une fois le budget dressé, les administrations communautaires contrôlent la répartition des ressources entre les postes. Yellowknife et les villes sont bien conscientes de cette possibilité, elles qui fonctionnent de façon relativement autonome dans l'établissement et l'approbation de leur budget, et peut-être aussi les villages qui, bien qu'ils doivent soumettre leurs budgets à l'examen du département de l'administration locale et à l'autorisation du commissaire, conservent néanmoins une certaine autonomie à titre de communautés levant des impôts. Toutefois, on peut se demander combien de hameaux se rendent pleinement compte du fait que, bien que la plus grande partie de leur budget provienne du gouvernement des T.N.-O., il n'existe aucune restriction concernant la réaffectation des ressources entre les postes budgétaires, ce qui constitue même, en réalité, une de leurs responsabilités.

En résumé, par suite de la dépendance sur le plan fiscal des conseils locaux par rapport aux gouvernements supérieurs et des accords financiers actuels en matière de financement des services locaux, les communautés souffrent de graves restrictions pour ce qui est de la prise de décisions et de l'obligation de rendre compte. Les grandes décisions concernant les dépenses sont prises à l'extérieur du cadre du conseil local, soit par le gouvernement des T.N.-O., soit par le gouvernement fédéral. La responsabilité politique est donc limitée, sinon inexistante, à l'échelon local.

LA PRESENCE FINANCIERE FEDERALE DANS LES TERRITOIRES DU NORD-OUEST

En plus des transferts financiers faits par le gouvernement fédéral au gouvernement des T.N.-O., la présence financière fédérale est importante dans le cadre de divers programmes fédéraux administrés directement par Ottawa. Même s'il est difficile d'obtenir des renseignements précis sur le niveau de cette présence, on peut s'en faire une idée à l'examen du *Plan annuel de dépenses pour le Nord* et des autres données disponibles. Les données en question indiquent que pour l'exercice financier 1978-79, en plus des subventions fédérales directes accordées au gouvernement des T.N.-O., le gouvernement d'Ottawa a dépensé plus que $200 millions au profit immédiat des Territoires. Cela se compare au budget total de $270 millions du gouvernement des T.N.-O. pour la même période. De la somme de $200 millions, moins de $15 millions ont été versés sous forme de transferts directs aux particuliers en allocations familiales, pensions de vieillesse et autres, ainsi qu'en prestations d'assurance-chômage. Environ $12 millions ont consisté en subventions particulières aux groupes admissibles. Les autres dépenses ont trait aux services et aux opérations effectués par les employés fédéraux ou par contrat direct avec le gouvernement fédéral dans les domaines du transport, de l'environnement, des communications et des services postaux, par exemple.

Ainsi, il est clair que la présence du gouvernement fédéral dans les Territoires est substantielle et touche plusieurs questions d'intérêt local et territorial. En raison de cette présence dominante, il semble souhaitable qu'on soit particulièrement attentif afin que les dépenses conviennent le mieux possible aux intérêts territoriaux et locaux. A l'heure actuelle, il y a peu d'indices d'une participation territoriale importante, même si certaines communautés entreprenantes apprennent à se servir des divers instruments fédéraux pour optimiser leur assise financière.

LES REPERCUSSIONS FINANCIERES DES PROPOSITIONS DU RAPPORT

Il s'est révélé impossible de mettre au point une estimation significative des répercussions financières probables des propositions contenues dans le présent rapport. D'une part, ces répercussions financières doivent dépendre de la mesure dans laquelle le gouvernement des Territoires choisit d'accepter des autorités additionnelles, ainsi que le résultat des accords financiers proposés entre les gouvernements fédéral et territorial et l'administration locale.

Les compétences traitées au chapitre 5 étaient en partie celles qu'avait soulevées le 8e Conseil des Territoires. Elles ne seront pas nécessairement soulevées par le neuvième Conseil élu le premier octobre, 1979. Quoiqu'il soit évident que les pressions pour abandonner le *statu quo* et pour accroître la responsabilité des élus aux Territoires seront poursuivies par le nouveau Conseil pendant les prochaines quatre années, leurs priorités ne sont pas encore énoncées. Le nouvel exécutif aura besoin d'un mandat renouvelé par le Conseil avant de reprendre des négotiations quant au transfert des pouvoirs fédéraux. Les répercussions financières des pouvoirs en question seront évaluées lors de ces négociations et feront partie des accords qui en découlent.

Conclusions

LE GOUVERNEMENT DES TERRITOIRES

Les Territoires ont clairement exprimé leur désir d'assumer, sur le plan politique, de plus grandes responsabilités en matière financière. Ce désir s'accompagne d'une compétence et d'une expérience administrative dans le domaine de la gestion financière. L'évolution politique et constitutionnelle conduisant à l'établissement d'un gouvernement véritable dans les Territoires du Nord-Ouest ne peut se faire sans un accroissement des responsabilités financières. On devrait donc, dans la mesure du possible, répondre à ce désir. Cependant, l'évolution est doublement entravée par les ententes existantes. Tout d'abord, la première et dernière étapes de l'établissement des niveaux budgétaires du gouvernement territorial et la responsabilité en matière de gestion financière relèvent du gouvernement fédéral, le MAIN servant d'intermédiaire. En second lieu, à l'échelle territoriale, le rôle qu'exercent les membres nommés du Comité exécutif et de l'administration prédomine, et ce sont eux qui orientent en fait les affaires budgétaires. La participation effective des membres élus du Comité exécutif et du Conseil des Territoires à l'établissement des priorités budgétaires et à la répartition des ressources étant restreinte, leurs membres ont tendance à se dissocier des résultats budgétaires.

Il importe d'effectuer les modifications ci-dessous en matière de fiscalité.

6.1. Le Comité exécutif serait collectivement comptable au Conseil de ses décisions touchant les priorités budgétaires et la répartition des ressources. A cet égard, le rôle politique du Comité exécutif serait renforcé et plus manifeste. En outre, pour que le budget soit accepté de façon collective, il faudrait un consensus sur les choix budgétaires, y compris le niveau du budget global requis. Chaque membre du Comité exécutif serait tenu de défendre, devant le Conseil, les choix du Comité.

6.2. Il faudrait nommer, parmi les membres élus du Conseil des Territoires, un responsable du revenu et des finances qui siégerait au Comité exécutif. A ce titre, il serait entièrement comptable au Conseil en ce qui a trait aux recettes des Territoires. Il serait chargé des revenus obtenus des habitants des Territoires, des subventions ou transferts provenant du gouvernement fédéral ou des fonds réunis par le biais d'emprunts. En outre, il devrait rendre compte des contraintes imposées au gouvernement des Territoires en raison des restrictions budgétaires. La présentation du Budget principal et d'autres questions concernant les opérations budgétaires seraient confiées au membre du Comité exécutif chargé du revenu et des finances.

6.3. Normalement, le commissaire serait lié par les choix des dépenses approuvées par le Conseil, mais il continuerait à orienter les décisions budgétaires par une influence personnelle et suivant les instructions reçues du gouvernement fédéral.

6.4. En ce qui a trait aux ententes entre le gouvernement fédéral et celui des Territoires sur les questions financières, il faudrait établir des relations plus officielles pour faire ressortir le rapport de gouvernement à gouvernement entre les deux paliers d'administration. Le membre du Comité exécutif chargé du revenu et des finances serait chargé de négocier des accords financiers inconditionnels avec son homologue fédéral, le ministre des Finances. Il faudrait que les fonds négociés pour le gouvernement des Territoires soient votés à titre de subvention dans le budget des dépenses

du ministère fédéral des Finances et considérés dans le contexte de l'enveloppe budgétaire sur les transferts fiscaux généraux aux provinces.

6.5. Le membre du Comité exécutif chargé du revenu et des finances serait invité, en tant qu'observateur, à toutes les conférences fédérales-provinciales des ministres sur les finances ou l'économie. Dans le domaine des accords fédéraux-territoriaux, comme les ententes sur la perception des impôts sur le revenu, les ententes financières relatives aux programmes établis et dans d'autres secteurs où il est considéré au même titre que les provinces, le gouvernement territorial devrait être invité à participer directement aux débats. Cependant, il ne pourrait opposer son veto à l'adoption de modifications proposées lorsque celles-ci auraient trait à des ententes s'appliquant aux provinces.

6.6. Il faudrait, pour accroître la responsabilité des Territoires en matière budgétaire, que ces ententes soient négociées pour une période plus longue que les subventions générales actuellement accordées par le gouvernement fédéral. Ces ententes devraient prévoir une «subvention de nature générale» qui ne serait pas discrétionnaire. En effet, les ententes actuelles ne permettent qu'une prévision à très court terme des recettes à venir. Ces changements reposeraient sur le principe selon lequel, exception faite de circonstances extraordinaires, il incomberait au gouvernement territorial de réunir, au moyen d'impôts ou d'emprunts, les fonds supplémentaires requis. Afin de permettre des emprunts nécessaires ou pour suppléer une volatilisation imprévue des recettes fiscales des Territoires, le programme de stabilisation des revenus devrait s'appliquer aux Territoires et le gouverneur en conseil conserver, au début, le pouvoir d'approuver les emprunts proposés par le gouvernement territorial. Cependant, ce pouvoir serait rarement utilisé comme veto. Il servirait plutôt à améliorer la cote de crédit du gouvernement territorial sur le marché des emprunts privilégiés.

L'aptitude à prédire l'importance de la subvention générale accordée par le gouvernement fédéral permettrait au membre du Comité exécutif chargé du revenu et des finances de mieux prévoir les besoins de recettes supplémentaires du gouvernement territorial et de prendre les mesures voulues pour réunir des fonds au moment opportun et de façon responsable. Ainsi, le niveau d'appui financier du gouvernement central deviendrait un poste de recettes «donné» dans les calculs budgétaires du gouvernement territorial plutôt qu'un poste résiduel servant à équilibrer le budget. Ce changement apporterait au Comité exécutif et au Conseil un degré élevé d'autonomie puisqu'il leur incomberait désormais de satisfaire aux besoins de recettes résiduelles du gouvernement territorial.

6.7. Le gouvernement fédéral, en accordant une aide financière aux Territoires, devrait reconnaître non seulement ses responsabilités vis-à-vis de l'évolution du gouvernement territorial, mais aussi le véritable besoin fiscal du gouvernement territorial, compte tenu des principes du programme de péréquation qu'il administre. On devrait viser à un traitement équitable de tous les Canadiens, qu'ils fassent partie d'une province ou d'un territoire.

6.8. Le gouvernement fédéral devrait tenir compte des besoins fiscaux du gouvernement territorial dans l'établissement de l'aide financière qui accompagnera la cession de responsabilités au gouvernement des Territoires. Chaque transfert devrait-il s'inscrire dans le cadre d'une entente entre le gouvernement fédéral et celui des Territoires pour que ce dernier reçoive

des recettes d'un niveau acceptable et prévisible. Les transferts fiscaux devraient correspondre aux lignes directrices convenues par les deux gouvernements, compte tenu d'une diminution de la demande des deniers fédéraux associée à des dépenses de programmes moins élevées, par suite de la remise de certaines responsabilités. Ces épargnes financières destinées à soutenir le gouvernement des Territoires devraient passer à l'enveloppe budgétaire en vue de transferts fiscaux généraux aux provinces et être incluses dans le Budget des dépenses du ministère des Finances.

6.9. Les ententes entre le gouvernement fédéral et celui des Territoires devraient viser l'octroi d'une subvention de nature générale, fixé en termes généraux précisés dans une loi fédérale. Le montant devrait être établi selon une entente conclue à cet effet entre les gouvernements fédéral et territorial, sur le modèle des ententes générales en matière de fiscalité entre les gouvernements fédéral et provinciaux, comme les paiements de péréquation. Des prescriptions détaillées seraient prévues par un règlement d'application de cette loi. Le paiement annuel de la subvention serait autorisé par une affectation de crédits. Les accords auraient une durée de trois ans, après quoi ils seraient de nouveau négociés.

Au début, la subvention de nature générale serait destinée à satisfaire aux besoins financiers du gouvernement des Territoires, étant donné la gamme de responsabilités qu'il assume actuellement. L'objectif serait d'incorporer subséquemment les engagements particuliers dans les dispositions concernant la subvention générale proposée, au moment où ces dispositions seraient de nouveau négociées.

6.10. La formule utilisée pour déterminer le montant de la subvention générale annuelle accordée au gouvernement territorial se composerait de deux éléments: la base et l'échelle mobile. La base serait constituée par le montant de la subvention accordée l'année précédente, à l'exception de la première année d'application, où elle serait constituée par le total des subventions de fonctionnement et d'immobilisations autorisées pour l'année précédente. L'échelle mobile tiendrait compte de deux facteurs. Tout d'abord, on utiliserait un indicateur approprié de la croissance de base du volume et du coût moyen des services gouvernementaux pour la période visée, par habitant, en dollars courants. Ainsi, on pourrait utiliser la croissance prévue, en pourcentage, des dépenses par habitant engagées par les gouvernements provinciaux ou un autre facteur mieux adapté. Cependant, on ne pourrait déterminer l'indicateur de croissance en fonction de l'augmentation des dépenses du gouvernement fédéral, car les dépenses des gouvernements territorial et fédéral ne visent absolument pas les mêmes objectifs. Le second facteur constituant l'échelle mobile servirait à ajuster l'indicateur de la croissance de base pour refléter les différences fondamentales entre l'indicateur choisi et les circonstances correspondantes dans les Territoires comme, le cas échéant, la différence relative des taux de croissance de la population territoriale ou des prix locaux, ou la différence relative des facteurs d'utilisation de l'énergie.

Au début, les versements de la subvention de nature générale correspondraient aux calculs établis d'après des données préliminaires pour chaque facteur. Par la suite, ils seraient redressés au fur et à mesure que des données plus précises seraient obtenues pour chaque facteur, conformément aux dispositions en matière de paiement de péréquation aux provin-

ces. Des exemples d'application de cette formule pour les années passées ainsi que diverses méthodes de calcul de l'indicateur de croissance et du facteur de redressement sont présentés en annexe à ce chapitre.

La base proposée ne peut évidemment reposer que sur une évaluation approximative des besoins fiscaux réels, particulièrement en matière d'immobilisations. Nous ne possédons pas suffisamment de données pour décider de la formule la plus appropriée. Par conséquent, il peut être nécessaire de revoir en profondeur la formule à une date ultérieure, lorsque le gouvernement fédéral ou celui des Territoires présentera un cas plus précis. D'ici là, cette formule, assortie d'une autorisation d'emprunt et de dispositions appropriées établissant une réserve de prévoyance dans les postes budgétaires, devrait contribuer à accroître la responsabilité fiscale du gouvernement des Territoires sans entraîner de coûts supplémentaires pour le gouvernement fédéral et de risques financiers indus pour le gouvernement territorial. Pour l'instant, l'adaptation du programme de péréquation à la situation dans les Territoires ne semble pas aussi opportune que les dispositions financières spéciales décrites ci-dessus.

6.11. Afin d'éviter que les pouvoirs du Comité exécutif ne deviennent excessifs, il importe de mettre en branle une innovation institutionnelle pour encourager le Conseil des Territoires à participer de façon responsable aux affaires budgétaires. A cette fin, on pourrait avoir recours au Comité permanent sur les finances dont le rôle actuel, principalement théorique, consiste à définir les priorités territoriales avant l'établissement du budget. Il s'agirait d'encourager le Comité à proposer au Conseil, au début du cycle budgétaire, l'adoption d'une motion consultative dans laquelle seraient exposés, dans leurs grandes lignes, le cadre fiscal et les priorités essentielles de la période à venir. Une telle innovation permettrait l'expression du point de vue du Conseil, en fonction duquel le Comité exécutif serait par la suite tenu de faire rapport.

6.12. Les autres programmes fédéraux qui pourraient être administrés par l'intermédiaire du gouvernement des Territoires devraient faire intervenir des dispositions financières distinctes dans le cadre des programmes fédéraux appropriés comme ceux du MEER, des Transports ou de l'Environnement.

6.13. Il faudrait, lors des négociations concernant les revendications autochtones, remplacer les dégrèvements fiscaux. C'est pour les raisons suivantes que les revenus tirés de ces ententes ne devraient pas être exemptés de l'impôt général sur le revenu, ni d'un impôt foncier raisonnable. Tout d'abord, des exemptions en ce sens empêcheraient les groupes autochtones de participer pleinement au fonctionnement du gouvernement territorial puisque, en raison d'une exemption effective de groupe, les autochtones n'auraient pas à contribuer aux finances du gouvernement. Deuxièmement, ces exemptions créeraient des anomalies quelle que soit la formule d'exonération retenue, et il serait difficile de les appliquer équitablement. Les Métis et les Inuit des Territoires doivent être exclus de l'exemption spéciale ou touchés par celle-ci. Leur exclusion reviendrait à établir une réserve de prévoyance, mais créerait, pour les Indiens inscrits, des régimes différents de ceux qui s'appliquent aux autres groupes autochtones des Territoires. L'application de l'exemption spéciale aux Métis et aux Inuit accorderait à ces deux groupes un traitement préférentiel qui

n'est pas reconnu aux Métis et aux Inuit des provinces. Troisièmement, en accordant une exemption aux entreprises autochtones, on modifierait le fonctionnement normal du secteur privé. Au début, elles pourraient en tirer des profits, mais une telle exemption pourrait finalement entraver la croissance des entreprises puisqu'elles seraient moins stimulées à réduire leurs carences à une étape initiale de leur développement.

6.14. A la lumière des conclusions du chapitre 5 concernant le transfert de propriété des terres et des ressources aux Territoires du Nord-Ouest, les gouvernements territorial et fédéral devraient se réunir pour discuter d'ententes appropriées en matière de partage des ressources et des revenus selon le modèle proposé.

6.15. S'il faut que les contribuables qui paient des impôts au Trésor fédéral assument une partie importante des coûts du gouvernement territorial, celui-ci doit prendre les mesures qui s'imposent pour garantir sa crédibilité budgétaire. A cette fin, le gouvernement des Territoires devrait examiner la possibilité de permettre la tenue d'une enquête indépendante concernant sa situation économique. Non seulement cet examen permettrait de mieux comprendre les facteurs qui suscitent ces coûts relativement élevés, mais il pourrait également conduire à des propositions utiles en vue de rehausser l'économie du gouvernement à l'échelle territoriale.

6.16. Afin d'aider davantage le gouvernement territorial à atteindre ses objectifs en matière d'expansion économique, une analyse économique poussée et des moyens politiques sont essentiels à la compréhension des besoins des Territoires en matière de développement, à l'élaboration de politiques d'assistance et au contrôle des progrès réalisés en ce sens non seulement en ce qui concerne les projets clés de mise en valeur des ressources, mais aussi le développement à petite et moyenne échelles qui sert de point d'appui à l'expansion économique secondaire.

L'efficacité des institutions financières privées et leur aptitude à répondre aux besoins des entrepreneurs locaux devraient être examinées de façon que le gouvernement des Territoires puisse prendre des mesures directes pour faciliter la création d'institutions financières coopératives au niveau local. En outre, le gouvernement territorial devrait s'efforcer de mettre sur pied l'infrastructure nécessaire et d'autres mesures de soutien pour que les fonds récupérés à titre de règlement des revendications autochtones servent non seulement ces individus, mais aussi l'intérêt public des Territoires.

6.17. Il existe un urgent besoin de recueillir des données à jour sur les Territoires du Nord-Ouest aux fins d'établissement de politiques publiques. A cet égard le gouvernement fédéral devrait tendre davantage à identifier distinctement les Territoires du Nord-Ouest dans la répartition, par province et par territoire, des statistiques pour l'ensemble du Canada. En outre, Statistique Canada et, le cas échéant, les autres organismes fédéraux de collecte de données devraient s'efforcer davantage de recueillir et de rendre accessibles des données socio-économiques sur les Territoires du Nord-Ouest dont les gouvernements territorial et fédéral ont besoin pour élaborer des politiques.

6.18. Étant donné la persistance de certaines restrictions financières, le gouvernement des Territoires devrait établir d'autres méthodes efficaces pour

mettre en pratique les priorités du gouvernement y compris, plus particulièrement, des moyens d'identifier les programmes actuels qui sont moins prioritaires et qu'il peut être opportun de réduire ou d'abandonner.

L'ADMINISTRATION COMMUNAUTAIRE

Pour que les communautés, et plus particulièrement les établissements, hameaux et villages, accèdent au titre d'administration communautaire responsable et autonome, l'administration communautaire doit pouvoir non seulement exercer un pouvoir discrétionnaire en matière de dépenses, mais aussi être responsable de ces dépenses. Le problème consiste à trouver le moyen de permettre à l'administration communautaire d'exercer un pouvoir discrétionnaire en matière de gestion financière, compte tenu de sa dépendance financière.

On déploie actuellement des efforts pour découvrir et établir des sources indépendantes de revenus pour les conseils locaux, mais il faut néanmoins reconnaître que, dans les Territoires, aucune des diverses solutions comme l'extension de l'impôt foncier, l'application d'une taxe d'utilisation de la propriété, l'augmentation des subventions par habitant, les transferts en bloc, le partage des redevances ou la levée d'un impôt local sur le revenu ne permettra de résoudre le problème de la dépendance des communautés en matière de revenus. On ne peut s'attendre que les conseils communautaires comme les établissements, les hameaux et les villages retirent des recettes importantes en prélevant des taxes municipales. Après avoir reconnu et accepté les contraintes réelles des conseils communautaires en matière de mobilisation de fonds et la dépendance fiscale continue des conseils vis-à-vis du gouvernement territorial, nous proposons que l'objectif soit d'établir une autorité et une responsabilité locales dans le domaine de la répartition des ressources, conformément à des priorités déterminées localement et à la responsabilité des communautés en matière de mobilisation de fonds et d'établissement du niveau budgétaire de l'ensemble de la communauté.

Compte tenu de cet objectif, un certain nombre de propositions sont présentées de façon à augmenter les responsabilités des communautés, à stabiliser et à affermir la situation budgétaire, à encourager l'établissement de priorités budgétaires, à accroître le pouvoir discrétionnaire de l'administration communautaire en matière de finances et à renforcer les moyens de gestion financière à l'échelle locale.

6.19. A la longue, ces propositions signifient que toutes les municipalités constituées en corporation devraient, dans le cadre de leurs relations avec le gouvernement territorial en matière de fiscalité, permettre à chaque communauté de recevoir une aide financière équivalente du gouvernement des Territoires. Cette innovation correspond à l'opinion exprimée au chapitre 4 selon laquelle la hiérarchie actuelle des pouvoirs dans les Territoires devrait être éliminée. Le pouvoir d'exercer une responsabilité locale ne devrait pas être fonction de l'aptitude à réunir des fonds, et les ordonnances nouvelles ou modifiées qui sont proposées au chapitre 4 ne devraient pas inclure les sections qui assujettissent aux fonds réunis localement, la cession de responsabilités du gouvernement territorial aux conseils communautaires.

6.20. Pour ce faire, compte tenu de la dépendance fiscale prolongée de l'administration communautaire, nous proposons que le système financier de

base de cette dernière soit constitué des fonds généraux acquis du gouvernement territorial par le biais de transferts en bloc auxquels s'ajouteraient des recettes locales. A cette fin, on utiliserait une formule globale tenant compte de tous les programmes et services, les fondements législatifs reposant sur une ordonnance territoriale.

Les transferts en blocs de fonds, en éliminant des éléments comme les subventions spéciales et les fonds conditionnels, obligeraient les communautés à planifier leurs dépenses et à établir des priorités en fonction des besoins et des intérêts locaux. Le processus de prise de décisions revenant à l'administration locale, des variations de services d'une communauté à l'autre seraient clairement permises et l'indépendance de l'administration locale serait augmentée. En outre, comme les revenus dont pourraient disposer les communautés leur seraient remis régulièrement de façon globale, les communautés seraient davantage responsables en ce sens que les conseils auraient à tenir compte du caractère restreint des ressources lorsqu'ils prendraient la décision d'engager des dépenses.

Il est établi que, pour en arriver à un système de transfert en bloc, il faut apporter au système actuel un certain nombre de modifications, pendant quelque temps. A cette fin, un certain nombre d'étapes sont proposées de façon à transformer le système actuel de subventions spécialisées en un régime de transfert en bloc permettant plus d'autonomie.

6.21. Au cours de la phase initiale, il faudrait que les accords financiers entre les communautés et le gouvernement des Territoires revêtent un caractère plus officiel pour refléter le rapport de gouvernement à gouvernement entre les deux paliers d'administration. Les conseils communautaires devraient participer activement à la direction des négociations budgétaires, qui devraient se faire avec le département de l'administration locale du gouvernement territorial, par l'intermédiaire du directeur régional. Cependant, ces conseils auraient accès au palier politique du gouvernement territorial et ils seraient autorisés à faire appel au membre désigné du Comité exécutif. Il faudrait que les accords financiers de chaque communauté soient signés par les deux paliers d'administration, représentés par le président du conseil communautaire et le membre désigné par le Comité exécutif. Ces accords devraient porter sur les exigences financières relatives à la gestion de tous les programmes et services dont l'administration communautaire est actuellement responsable. Le Comité exécutif pourrait établir les principes directeurs des paramètres généraux régissant ces accords. Cependant, il faudrait que ces principes soient beaucoup plus succincts que ceux qui servent actuellement à calculer la contribution des hameaux. Le but visé serait de présenter une formule simplifiée et claire servant au calcul de l'aide financière du gouvernement territorial, dont la communauté pourrait ensuite répartir les fonds selon ses priorités. Les sommes allouées annuellement à chaque administration communautaire en vertu de ces accords devraient être regroupées et faire l'objet d'un vote annuel à titre de subvention dans le budget des dépenses du département de l'administration locale.

6.22. Au début, les subventions de fonctionnement accordées par le gouvernement des Territoires à l'administration communautaire devraient être calculées de façon à répondre aux besoins financiers des communautés, compte tenu des responsabilités que celles-ci assument actuellement. Une fois ce niveau de service déterminé, le total devrait faire l'objet d'un poste

distinct. Le niveau de base devrait, tout d'abord, porter sur une période de trois ans et être majoré par des redressements annuels tenant compte des augmentations de prix uniquement. Ce niveau devrait être de nouveau négocié périodiquement, soit, par exemple, tous les trois ans ou à des intervalles assez longs pour englober plus d'une administration communautaire et pour permettre une planification préalable. Pendant la durée de l'entente, l'administration communautaire effectuerait le report des déficits ou des surplus sur les exercices postérieurs.

6.23. Pendant le déroulement des négociations avec chaque communauté, le gouvernement territorial devrait élaborer, proportionnellement au nombre d'habitants, une formule de subventions de fonctionnement à l'intention de l'administration communautaire. Cette formule, incorporée dans une loi territoriale, serait destinée à remplacer les ententes initiales négociées avec chaque conseil. Les termes définitifs de cette formule seraient établis en fonction des résultats obtenus dans le cas de chaque entente.

6.24. Il faudrait que les recettes de fonctionnement des communautés se composent de subventions accordées par le gouvernement territorial en fonction du nombre d'habitants et de fonds réunis localement. Cependant, afin de compenser les mesures propres à décourager la levée d'impôts et l'imposition de droits aux utilisateurs par l'administration communautaire ainsi que pour encourager les communautés à assumer des responsabilités fiscales, les subventions accordées aux communautés par le gouvernement territorial ne devraient pas être assujetties directement aux recettes locales.

Autrement dit, chaque dollar recueilli localement ne devrait pas entraîner une réduction correspondante des fonds accordés par le gouvernement territorial. Au contraire, il conviendrait d'établir un niveau minimal de services qu'aurait à satisfaire le gouvernement territorial au moyen de subventions, les autres services souhaités par la collectivité devant être financés à même les recettes locales. Une autre solution consisterait à consacrer 50 pour cent des recettes locales au budget de fonctionnement de la communauté et à considérer l'autre moitié comme fonds discrétionnaires qui serviraient à améliorer les services communautaires. Cependant, au début, ces dispositions devraient faire l'objet de négociations et d'ententes avec chaque communauté.

6.25. Afin d'aider les localités à percevoir le lien entre les recettes recueillies et le coût des services fournis, toutes les recettes provenant des impôts et des frais de services assurés localement devraient être retenues par le conseil communautaire et considérées indépendamment du fonds du revenu consolidé du gouvernement des Territoires.

6.26. L'impôt foncier, les taxes de licences imposées aux commerces et aux entreprises ainsi que l'impôt foncier exigé des industries et des commerces devraient être maintenus. Nous reconnaissons que l'attitude vis-à-vis de la propriété privée dans les communautés n'est pas la même que dans le Sud et que peu de gens possèdent une résidence privée, mais nous estimons qu'il faut maintenir l'impôt foncier sur ce genre de propriétés. Étant donné l'extension de l'impôt foncier à toutes les communautés, la distinction actuelle entre les collectivités où il existe une assiette de l'impôt et celles où il n'en existe pas, devrait être éliminée.

6.27. Les conseils communautaires devraient avoir le loisir d'exploiter d'autres moyens plus convenables de réunir des fonds. L'imposition d'une taxe d'utilisation de la propriété, comme le propose le gouvernement territorial, est difficilement applicable et ne tient pas compte de la faculté contributive, mais elle peut convenir dans certaines communautés qui comptent de nombreux travailleurs de passage qui viennent du Sud. Cependant, dans l'ensemble, le prélèvement de droits d'utilisation des services publics semblerait mieux adapté à l'augmentation des revenus locaux. De plus, cette solution pourrait se traduire par des économies d'énergie. Par exemple, les droits d'utilisation des services publics pourraient être grandement accrus et dépasser le seuil par habitant établi par la communauté sans causer de préjudice à ceux qui peuvent le moins supporter le fardeau de taxes supplémentaires.

6.28. La cession, par le gouvernement territorial à l'administration communautaire, de pouvoirs autres que ceux que détient actuellement le palier local, devrait faire l'objet d'ententes distinctes pour chaque programme remis aux communautés et les éléments financiers constitutifs propres à chacune de ces démarches devraient être identifiés. Ainsi, au début, des ententes distinctes porteraient sur les cessions et les budgets des communautés en matière d'éducation et de programmes sociaux. Les fonds seraient calculés de façon à satisfaire aux exigences actuelles de fonctionnement, et distribués selon le nombre d'habitants. Par la suite, une formule servirait à cette fin. Des ententes et des budgets distincts pourraient être incorporés dans l'entente financière générale avec les communautés et faire partie du système de transfert en bloc.

6.29. Il conviendrait de maintenir une distinction entre le fonds d'immobilisations et le fonds de fonctionnement. La budgétisation des capitaux des communautés devrait se faire chaque année de concert avec le gouvernement des Territoires, dans le cadre d'un système de planification quinquennale. On prévoit que le gouvernement des Territoires continuerait à contribuer à l'ensemble du fonds d'immobilisations.

6.30. Dans le cadre du système de transfert en bloc proposé, les conseils communautaires devraient assumer l'entière responsabilité de la répartition des fonds pour tous les programmes et services communautaires, à l'exception des services qui relèvent légalement du gouvernement territorial. Les subventions accordées dans le cadre de ces derniers devraient faire l'objet d'une mention distincte dans la législation des Territoires.

6.31. Les conseils communautaires devraient accepter les responsabilités suivantes: développer la compétence requise en matière de gestion financière; définir les exigences financières annuelles de la communauté compte tenu des priorités fixées et présentées publiquement à la communauté; négocier, par le biais du directeur régional, les besoins de capitaux et les accords en matière de contributions de fonctionnement; affecter à d'autres fins des fonds déjà répartis; effectuer des emprunts soumis à l'approbation du membre du Comité exécutif chargé du revenu et des finances et mobiliser des revenus supplémentaires à l'échelon local pour satisfaire aux besoins financiers qui ne peuvent être comblés par les transferts de fonds du gouvernement des Territoires.

6.32. Le gouvernement des Territoires, par l'intermédiaire des bureaux régionaux, devrait accepter la responsabilité de fournir une aide prioritaire aux

conseils communautaires et à leur personnel relativement à la formation et au perfectionnement des experts financiers et autres spécialistes, et encourager l'administration locale à assumer l'entière responsabilité en matière de finances.

En outre, il devrait fournir aux conseils communautaires la liste annuelle de ses programmes prioritaires, l'ensemble des objectifs en matière d'immobilisations pour ce qui est de l'administration communautaire et du budget, tant à l'échelle régionale que territoriale, ainsi que les indices locaux et régionaux qu'il propose pour effectuer les transferts en bloc aux administrations communautaires.

6.33. En raison du rôle important du gouvernement fédéral dans le domaine des finances comparativement à celui du gouvernement local, les ententes financières établies directement par le gouvernement central devraient tenir compte le plus possible des programmes gérés par les conseils communautaires. Ainsi, le programme de création d'emplois de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada devrait tenir compte des priorités de l'administration communautaire et il faudrait laisser suffisamment de latitude aux conseils communautaires pour qu'ils puissent adapter les projets de la Commission de façon à présenter et à soutenir d'autres programmes communautaires.

ANNEXE

Exemples d'application de la formule proposée concernant le calcul de la subvention de nature générale accordée au gouvernement des Territoires

L'exposé qui suit vise à établir le montant de la subvention générale qui aurait été accordée pour l'année financière 1979-80 si la formule proposée avait été mise en vigueur au début de l'année financière 1977-78. Le Tableau VIII indique, à titre de comparaison, la contrepartie de la subvention de nature générale, soit la subvention de fonctionnement normalisée (voir le renvoi, Tableau VIII) plus la subvention de capitaux réelle déterminée en fonction des ententes existantes pour chaque année de la période. Ainsi, la «base» utilisée aux fins du présent exposé représente 150,9 millions de dollars pour l'année financière 1976-77. La subvention générale normalisée au cours de l'année financière 1979-80, soit 202,7 millions de dollars, représente l'objectif permettant d'établir une comparaison avec le résultat des ententes actuelles et proposées.

Tableau VIII

Subventions annuelles à usage général du gouvernement fédéral au G.T.N.-O.: subvention normalisée de fonctionnement et d'établissement: années financières 1976-77 à 1979-80

Année financière	(1) Subvention de fonctionnement réelle	(2) Subvention de fonctionnement normalisée*	(3) Augmentation procentuelle, de la subvention indiquée en (2) par rapport à l'année précédente	(4) Subvention de capitaux réelle	(5) Augmentation procentuelle de la subvention indiquée en (4) par rapport à l'année précédente	(6) Subvention générale normalisée	(7) Augmentation procentuelle de la subvention indiquée en (6) par rapport à l'année précédente
	millions de $	millions de $	%	millions de $	%	millions de $	%
1976-77......	109,9	109,9	—	41,0	—	150,9	—
1977-78......	107,6	119,8	9.0	49,1	19.8	168,9	12.1
1978-79......	128,3	134,5	12.3	54,2	10.4	188,7	11.7
1979-80......	147,9	147,9	10.0	54,8	1.1	202,7	7.4

Source: Budget du G.T.N.-O.; MAIN et ministère fédéral des Finances.

* Afin de normaliser les sommes indiquées de façon à rendre valable la comparaison d'année en année, la subvention réelle d'exploitation pour les années financières 1977-78 et 1978-79 a été rajustée à la hausse pour compenser la réduction de la subvention pour ces deux années, réduction subie à la suite d'une somme versée en trop au lieu d'impôts sur le revenu perçus par le G.T.N.-O. en vertu d'accords en vigueur à l'époque.

Deux facteurs qui peuvent constituer le «facteur de croissance de base» de l'«échelle mobile» de la formule proposée sont analysés au Tableaux IX

Tableau IX

Comparaison des indicateurs possibles du «facteur de croissance de base»

Année financière	Augmentation procentuelle par rapport à l'année précédente — PNB par habitant	Augmentation procentuelle par rapport à l'année précédente — Total des dépenses provinciales par habitant
1977-78	8,5	10,5
1978-79	9,3	10,6
1979-80	9,3	10,6

Source: Ministère fédéral des Finances et Statistique Canada. En absence de prévisions préliminaires pour 1979-80, les chiffres de 1978-79 ont été employés.

Dans cet exemple, le «facteur de rajustement» de l'échelle mobile de la formule proposée vise à refléter l'importance du changement des coûts moyens et de la population dans les Territoires comparativement aux changements survenus dans l'ensemble du Canada. Les données nécessaires n'étant pas disponibles, les calculs ont été faits selon deux hypothèses, pour montrer la pertinence de la formule.

Hypothèse n° I: Les coûts moyens et la population dans les Territoires augmentent plus rapidement que dans l'ensemble du Canada, soit dans un rapport de 10 pour cent. Autrement dit, si les coûts annuels dans l'ensemble du Canada augmentent de 5 pour cent et la population de 1 pour cent le facteur d'augmentation annuelle dans les Territoires est le suivant:

$$[(105\% \times 101\%) - 100\%] \times 1,1 = 6,6\%$$

Hypothèse n° II: Les coûts moyens et la population dans les Territoires augmentent plus rapidement que dans l'ensemble du Canada, soit dans un rapport de 25 pour cent.

A partir de ces hypothèses, le Tableau X compare la subvention générale normalisée du Tableau VIII avec les valeurs calculées au moyen de la formule.

Tableau X

Comparaison de la valeur prévue des subventions et des coûts réels, selon les hypothèses utilisées

		Subvention de base			
		Facteur de croissance de base PNB par habitant		Facteur de redressement Total des dépenses provinciales par habitant	
Année financière	Montants réels	Hypothèse N° 1	Hypothèse N° 2	Hypothèse N° 1	Hypothèse N° 2
	millions de $	millions de $	millions de $	millions de $	millions de $
1977-78	168,9	165	167	168	171
1978-79	188,7	182	186	188	193
1979-80	202,7	200	208	210	219
Subvention proposée en comparaison avec les montants réels:					
(1) Déficit (−) ou gain (+): ($ millions)		− 4	0	+ 2	+ 7
(2) (1) comme pourcentage de l'année financière 1979-80 GNT-O dépenses de $294 millions: (%)		− 1,4	0	+0,7	+2,4

Ces hypothèses montrent que la formule conduit dans trois cas à des résultats qui diffèrent à peine des montants réels. La différence la plus notable, constatée dans un des cas—2,4 pour cent des dépenses totales—ne semble pas démesurée, si la croissance des coûts et de la population dans les Territoires comparativement à celle de l'ensemble du Canada est en fait aussi élevée qu'on le suppose. Ces résultats semblent en effet plus justes que ceux qui sont obtenus par la méthode actuelle qui consiste à établir la hausse des subventions en fonction de l'augmentation des dépenses du gouvernement fédéral.

7 LE PROCESSUS D'EVOLUTION CONSTITUTIONNELLE

LA CONSTITUTION DES T.N.-O.

Si on la définit *grosso modo* comme l'ensemble des règles qui définissent les principales institutions du gouvernement des T.N.-O., lui confèrent les pouvoirs et régissent les principales institutions gouvernementales, la constitution des T.N.-O. ne se trouve dans aucune loi fédérale ou ordonnance territoriale précise. Pour «trouver» la constitution des T.N.-O., il faut examiner bon nombre de lois fédérales, certaines ordonnances territoriales d'importance, les instructions ministérielles à l'intention du commissaire et même certaines politiques fédérales et certains règlements territoriaux. Il y a, en outre, des conventions, des coutumes et des pratiques territoriales et fédérales qui font depuis toujours partie intégrante d'une constitution donnée.

Le principal document qui décrit la forme et la portée des grandes institutions des T.N.-O. et les relations fondamentales qui existent entre les gouvernements du Canada et des T.N.-O. est la Loi sur les territoires du Nord-Ouest, loi du Parlement fédéral. De plus, il y a d'autres lois fédérales importantes comme la Loi sur les terres territoriales, la Loi sur le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien et la Loi sur les Indiens qui doivent être considérées comme partie intégrante de la constitution des T.N.-O.

Les lois fédérales en question établissent également des mécanismes de redéfinition continue de la constitution des T.N.-O. L'autorité conférée au ministre des AIN aux termes de la Loi sur les T.N.-O., et qui lui permet de transmettre des directives au commissaire, lui a donné la possibilité d'établir et de modifier les règles importantes concernant, par exemple, la relation entre le commissaire et le Comité exécutif, puis entre ces derniers et le Conseil territorial. L'autorité en question et le principe de primauté de toutes les lois fédérales aux termes de l'article 13 de la Loi sur les T.N.-O., ont permis dans la pratique au gouvernement fédéral d'interpréter unilatéralement les pouvoirs législatifs et administratifs conférés aux T.N.-O. par la loi. Ainsi, alors qu'il faut recourir aux décisions de la Cour suprême pour interpréter la compétence provinciale en vertu de l'article 92 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, dans le cas des T.N.-O., il faut s'en remettre à la politique fédérale quant à l'interprétation de l'article 13 de la Loi sur les T.N.-O.

L'influence du gouvernement fédéral sur les lois et sur les institutions fondamentales des T.N.-O. se fait sentir à tous les stades de leur établissement. Mêmes les aspects qui, de toute évidence, relèvent de la compétence du Conseil territorial, les institutions municipales par exemple, peuvent être modifiés par le gouvernement fédéral de plusieurs façons, par exemple, au moyen des directives ministérielles au commissaire, par des décisions financières, par le biais du droit de veto du commissaire sur les ordonnances, par des rejets du gouverneur en conseil, ainsi que par des pressions indirectes.

Etant donné l'influence très grande et envahissante du gouvernement fédéral quant aux divers aspects de la modification de la constitution des T.N.-O. jusqu'à

maintenant, on comprend facilement que c'est Ottawa, plutôt que Yellowknife, qui est devenu le principal centre du débat et de la négociation sur l'avenir constitutionnel des T.N.-O. Les groupes revendicateurs autochtones, les groupes qui ont des intérêts particuliers, le gouvernement et le Conseil des T.N.-O. transmettent tous leurs propositions touchant la constitution au Ministre des AIN pour obtenir satisfaction. Aux prises avec ses propres responsabilités, nombreuses et quelquefois divergeantes, face aux affaires indiennes, aux revendications des autochtones, aux affaires du Nord et à l'expansion économique du Nord, le Ministre doit remplir la tâche difficile d'évaluer cette avalanche d'aspirations concurrentielles et de statuer à leur égard. Ainsi, il a dû participer à des discussions sur la constitution à l'occasion d'une série de réunions bilatérales avec chaque groupe d'intérêts. En outre, vu l'ampleur et le fardeau de ses responsabilités, le Ministre a dû déléguer une partie de ses pouvoirs de décision en ces domaines à des agents de son ministère, ce qui a réduit considérablement le degré de responsabilité politique directe de ces décisions, tant au niveau fédéral que dans les T.N.-O.

LE PROCESSUS DE MODIFICATION DANS LES T.N.-O.

Le processus actuel d'élaboration de la constitution comporte plusieurs inconvénients pour la population des T.N.-O. Tout d'abord, il favorise peu le rapprochement des divers groupes d'intérêts des T.N.-O. en vue d'essayer de résoudre les différends et de trouver en commun des solutions aux problèmes. Deuxièmement, l'orientation générale aussi bien que le détails précis des modifications constitutionnelles sont déterminés non pas par les habitants des T.N.-O., mais bien à Ottawa et fréquemment par des administrateurs qui n'ont pas à rendre des comptes. Troisièmement, il est difficile pour le Conseil des T.N.-O. de devenir un organisme responsable, au fait des besoins de la population et d'être perçu comme tel, puisque, étant donné son autorité limitée à effectuer des changements, la plupart des groupes d'intérêts ne le consultent guère. Tant que le gouvernement fédéral semblera vouloir résoudre les conflits du Nord à la place des gens du Nord, les conséquences d'une décision politique donnée seront portées au compte du gouvernement fédéral, et les dirigeants des T.N.-O. n'accepteront pas les responsabilités qui accompagnent le pouvoir. En dernier lieu, les groupes d'intérêts ont structuré leurs positions et concentré leurs efforts en vue de convaincre le gouvernement fédéral et non nécessairement la population des T.N.-O. de la valeur de leurs propositions. On a donc négligé d'accomplir la tâche très importante que représente l'éducation politique du public des T.N.-O. ce qui lui permettrait de comprendre les solutions possibles quant à son avenir constitutionnel et d'approuver les décisions prises à cet égard.

Les lacunes que comporte le processus actuel de modification constitutionnelle sont aggravées par la nature vitale des questions auxquelles font face actuellement les T.N.-O. Tout d'abord, il faut déterminer si les Territoires devraient demeurer une entité propre ou être divisés en deux ou plusieurs parties, et dans quelles conditions cela pourrait se produire. Mais ce n'est pas là le seul problème. Pour être en mesure d'approuver ou de réfuter l'idée de la division, en toute connaissance des faits, il faudra résoudre une longue liste de questions en suspens. Quelle devrait être la structure des institutions politiques actuelles ou résultantes? Comment départager les autorités législatives et administratives entre les divers niveaux de gouvernement, soit au niveau fédéral, territorial, régional et local? Comment répartir l'autorité entre les secteurs privé et public dans les T.N.-O.? A quel rythme faudrait-il mettre en œuvre les modifications

constitutionnelles, compte tenu de l'équilibre souhaité entre les divers niveaux de gouvernement? Quels seraient les rapports entre les revendications des autochtones et les structures et fonctions politiques?

A l'heure actuelle, il n'existe dans les T.N.-O. aucun groupe reconnu par le gouvernement fédéral et la population des T.N.-O. qui soit expressément mandaté pour étudier ces questions cruciales pour l'avenir des T.N.-O. Ainsi, le processus constitutionnel actuel affaiblit les institutions territoriales pour ce qui est des questions immédiates de l'évolution constitutionnelle et de surcroît ne convient pas au traitement des questions fondamentales ni des autres questions à long terme.

Conclusions

Nombre des conclusions présentées dans d'autres parties du rapport devraient aider les résidents des T.N.-O. à assumer une plus grande part de responsabilité dans la détermination de leur avenir politique. Parmi celles-ci, il y a les suggestions portant sur la modification des responsabilités du commissaire, la restructuration du Comité exécutif et du Conseil des T.N.-O. et la redéfinition de leurs responsabilités ainsi que l'accroissement des responsabilités et des pouvoirs locaux. Il y a toutefois d'autres modifications des structures et des attitudes, tant à l'échelon fédéral que territorial, qui contribueraient à une évolution constitutionnelle plus harmonieuse et diminueraient les interventions directes et constantes de l'autorité fédérale.

LE GOUVERNEMENT FEDERAL

7.1. Dans le but de faciliter l'établissement d'une relation de gouvernement à gouvernement entre l'administration fédérale et les T.N-O. et de réduire dans toute la mesure du possible les conflits touchant les responsabilités du ministre des Affaires indiennes et du Nord à l'égard des Territoires, la responsabilité fédérale en matière de questions constitutionnelles touchant les Territoires du Nord-Ouest, y compris la Loi sur les territoires du Nord-Ouest, devrait être confiée au ministre fédéral chargé des relations fédérales-provinciales.

A l'étape de la mise en place des structures gouvernementales des Territoires du Nord-Ouest, les responsabilités du ministre chargé des relations fédérales-provinciales et des relations avec les Territoires devraient être de favoriser la transmission des responsabilités du gouvernement fédéral aux Territoires du Nord-Ouest, de représenter les intérêts des Territoires au Parlement comme au sein du gouvernement fédéral et de favoriser l'évolution constitutionnelle des T.N.-O. Le commissaire serait comptable au ministre chargé des relations fédérales-provinciales et des relations avec les Territoires, de qui il recevrait ses directives. Le Secrétariat aux affaires fédérales-provinciales, au service du Ministre, devrait assumer les mêmes fonctions de secrétariat pour les Territoires du Nord-Ouest qu'il assume présentement à l'égard des provinces. Cette remise des responsabilités par le ministre des Affaires indiennes et du Nord au ministre chargé des relations fédérales-provinciales et des relations avec les Territoires ne

comporterait pas la cession des responsabilités directes touchant les programmes à l'intention des Territoires du Nord-Ouest au Secrétariat des relations fédérales-provinciales et des relations avec les Territoires non plus qu'elle supposerait l'attribution au Secrétariat de nouvelles responsabilités directes touchant des programmes des Territoires du Nord-Ouest.

Sans minimiser l'importance de cette nouvelle répartition des fonctions du ministre des Affaires indiennes et du Nord pour l'évolution constitutionnelle des Territoires, les changements de structure en eux-mêmes peuvent se révéler insuffisants s'ils ne s'accompagnent pas de la prise de conscience du fait que les problèmes du Nord doivent être résolus par les résidents. Afin de favoriser l'application de solutions élaborées sur place, le ministre chargé des relations fédérales-provinciales et des relations avec les Territoires devrait s'abstenir d'agir comme arbitre dans les conflits d'intérêts qui portent sur des questions qui relèvent de l'administration du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et du Conseil. Le règlement de ces conflits devrait être avant tout confié au Comité exécutif et au Conseil des Territoires du Nord-Ouest.

Comme nous l'avons mentionné au chapitre 5 une définition plus claire et un meilleur partage des diverses responsabilités concurrentes du ministre des Affaires indiennes et du Nord aideraient non seulement à l'établissement d'un gouvernement dans les Territoires du Nord-Ouest, mais pourraient aussi accroître la représentation des intérêts des autochtones au Canada.

7.2. On a mentionné, au chapitre 3, qu'il y aurait peut-être lieu de désigner un ministre fédéral à titre de ministre des autochtones, plus particulièrement des Indiens, des Métis et des Inuit. Dans le but d'accroître et d'améliorer la représentation des autochtones au sein du gouvernement et du Parlement fédéraux, le ministre des autochtones ne devrait assumer aucune des responsabilités concurrentes de l'actuel ministre des Affaires indiennes et du Nord. Toutefois, par l'intermédiaire du Bureau des revendications des autochtones, il devrait conserver la responsabilité de l'élaboration et de la négociation des accords de principe avec les autochtones des Territoires du Nord-Ouest. Il devrait également servir de porte-parole des autochtones et de leurs intérêts dans les négociations touchant les revendications et dans la mise en application des ententes dans les Territoires, ainsi qu'auprès des autres ministres fédéraux, y compris le ministre chargé des relations fédérales-provinciales et des relations avec les Territoires et les autres ministères fédéraux. Il devrait aussi représenter les intérêts des autochtones du Canada dans le débat touchant la constitution canadienne.

7.3. Afin de favoriser une négociation active et sérieuse entre le gouvernement et le Conseil des Territoires du Nord-Ouest et les autorités fédérales sur la délégation des pouvoirs fédéraux, les responsabilités actuelles du ministre des Affaires indiennes et du Nord en matière de développement du Nord devraient être assumées temporairement par les ministères fédéraux touchés. Cette réaffectation devrait s'appliquer aux responsabilités conférées en vertu de la Loi sur les terres territoriales de même qu'à celles qui touchent le développement économique, les routes, l'environnement et les ressources renouvelables. La restitution de ces responsabilités aux ministères fédéraux de l'Environnement, de l'Agriculture, de l'Énergie, des Mines et des Ressources, par exemple, avant qu'elles ne soient déléguées aux

Territoires du Nord-Ouest et l'élimination du rôle de coordonnateur des activités fédérales dans les Territoires joué par le ministère des Affaires indiennes et du Nord favoriseraient l'établissement d'une relation de gouvernement à gouvernement avec le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest. Cette initiative inciterait également le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest à améliorer sa compétence administrative et de gestion dans ces domaines.

7.4. Enfin, conformément à ce qui a été exposé en détail au chapitre 6, les dispositions touchant l'ensemble de l'aide financière fédérale devraient être négociées directement entre le ministre fédéral des Finances et le membre du Comité exécutif des Territoires du Nord-Ouest responsable des revenus et des finances, d'après les principes de négociation touchant la péréquation. Cette initiative contribuerait également à accroître et à favoriser l'établissement de relations d'égal à égal entre le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et le gouvernement fédéral.

LES TERRITOIRES DU NORD-OUEST

7.5. Comme il a été mentionné tout au long du rapport, les prochaines années auront une importance capitale pour les Territoires du Nord-Ouest. Bien que le gouvernement ait évolué rapidement dans le Nord, certaines tâches devront encore être accomplies au cours de la prochaine décennie: rendre le gouvernement territorial plus responsable vis-à-vis les habitants des Territoires du Nord-Ouest, réaliser la cession des pouvoirs par le gouvernement fédéral, régler les revendications foncières et donner aux gouvernements des collectivités un statut et un pouvoir qui leur soient propres. Il n'est ni nécessaire ni souhaitable que ces changements ne se fassent qu'après qu'une décision aura été prise sur la question de la division. Il en résulterait un sentiment encore plus grand de frustration et d'insatisfaction à la perspective de voir l'évolution constitutionnelle à toutes fins utiles bloquée pour plusieurs années.

Par ailleurs, il importe que ces changements se fassent de façon réfléchie, ordonnée et efficace. Le gouvernement fédéral n'a pas à établir de façon unilatérale le calendrier de la mise en œuvre de ces changements. Les membres du Conseil et du gouvernement territorial devraient plutôt amorcer les négociations avec leurs homologues fédéraux en vue des changements de juridiction et de structure du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest. Le Conseil devrait évaluer à quel rythme le gouvernement territorial est le plus apte à assumer de nouvelles responsabilités ou à s'adapter à des changements de structure. En corollaire, le gouvernement fédéral devrait consulter le Conseil des Territoires du Nord-Ouest et en obtenir la participation concernant tout changement susceptible d'avoir un effet sur les responsabilités du Conseil ou la structure du gouvernement territorial.

7.6. Il est essentiel que le Conseil s'efforce de maintenir le rythme de l'évolution constitutionnelle. Néanmoins, il est également important que les questions à long terme comme la division et les problèmes qui s'y rattachent ne soient pas négligés au profit de changements exclusivement cumulatifs. Pour éviter de surcharger le Conseil, les deux démarches pourraient être séparées et l'on pourrait créer un organe de discussion spécial qui aurait le

mandat précis d'examiner la question de la division et de faire rapport au Conseil. Bien qu'une telle structure de consultation puisse prendre plusieurs formes, elle devrait respecter certaines conditions pour être efficace: elle devrait être représentative des intérêts diversifiés des Territoires du Nord-Ouest, en particulier de la position constitutionnelle des groupes revendicateurs autochtones. Il devrait s'agir d'une organe public auquel pourrait être confiée la tâche de renseigner les résidents des Territoires du Nord-Ouest sur les options constitutionnelles et leurs conséquences probables. Elle devrait avoir son siège dans les Territoires du Nord-Ouest et être composée de personnes désireuses et capables de consacrer temps et énergie à cette tâche difficile. Elle doit surtout, et c'est là le plus important, être acceptable aux résidents du Nord et être considérée par eux comme un organe compétent pouvant légitimement expliciter les options, en vérifier l'acceptabilité et réaliser un accord mutuel. Enfin, elle devrait être créée par les Territoires qui souhaiteraient vraisemblablement en recevoir le rapport avant l'expiration du mandat du Conseil actuel.

L'une des formes que le Conseil pourrait envisager est celle de la convention constitutionnelle ou assemblée constituante, élue par les résidents des Territoires du Nord-Ouest pour une période précise et à qui le Conseil confierait la tâche exclusive de lui donner des avis sur la question de la division. Bien que son mandat et les limites de sa compétence doivent être clairement définies, l'assemblée constituante devrait être en mesure d'établir ses propres modes de délibération. Un tel organe aurait l'avantage d'être élu et de posséder un mandat clair et explicite en vue de donner des avis sur la division. Il permettrait également d'accroître la représentation des intérêts organiques dans les Territoires du Nord-Ouest, tout particulièrement des intérêts des régions et des communautés de même que de ceux des groupes revendicateurs autochtones.

7.7. Comme une assemblée constituante pourrait avoir l'inconvénient d'ajouter encore un autre organe à la multitude de structures administratives et élues dans les Territoires du Nord-Ouest et créer encore plus de confusion parmi les gens, il y a d'autres structures de consultation que le Conseil territorial pourrait envisager et parmi celles-ci il y a le Conseil lui-même. Ce dernier pourrait se réunir au cours de plusieurs sessions supplémentaires dans les prochaines années fin d'étudier la question de la division. Dans ce sens, le Conseil se transformerait alors en convention constitutionnelle lors de ces sessions. Cet organisme, tout en ayant l'avantage de ne pas ajouter d'autres structures, comporte plusieurs inconvénients. Comme on l'a mentionné plus haut, il est souhaitable que le processus politique se poursuive dans les Territoires du Nord-Ouest pendant que les questions fondamentales sont étudiées. La tâche entreprise en vue de stimuler, de mettre au point et de négocier l'évolution des juridictions et des structures dans les Territoires du Nord-Ouest sera très lourde et importante et devrait constituer une responsabilité fondamentale du Conseil des Territoires. Le Conseil devra également assumer de lourdes responsabilités législatives au cours des prochaines années. En raison de ces lourdes responsabilités et de ces priorités, il convient de se demander si le Conseil aura le temps d'accepter la charge de travail supplémentaire qu'exigent l'examen et l'évaluation de la question de la division de même que l'éducation de la population en la matière. Ce dernier processus suppose un examen attentif et objectif des conditions et structures reliées à l'unité ou à la division et pourrait nuire à la tâche principale du Conseil. Autre inconvénient, le Conseil n'a pas été élu

en fonction du mandat précis de s'occuper de la question de la division et son avis en la matière pourrait par conséquent avoir moins de poids.

7.8. Dans l'un comme dans l'autre cas, ou quelle que soit la solution retenue par le Conseil, on devra s'assurer que le public est bien informé des solutions possibles. Afin de favoriser la diffusion de l'information auprès de la population et de vérifier l'acceptation des propositions, les recommandations auxquelles le débat aura donné lieu devraient faire l'objet d'un référendum à travers tout le territoire. Le Conseil devrait manifester son intention de tenir un tel référendum au moment de l'instauration de l'organe de consultation. Ce serait sans doute un moyen de maintenir des échanges animés entre les participants au débat sur la constitution ainsi qu'avec la population et pourrait servir à renseigner le public pendant le déroulement de la négociation et du débat.

7.9. Enfin, pour le processus de consultation donne lieu à des solutions réalistes et réalisables, les participants doivent connaître parfaitement bien les principes directeurs et les contraintes du gouvernement fédéral qui auront une incidence sur la division. Le Commissaire pourrait jouer un rôle utile aussi bien pour tenir le gouvernement au courant des discussions qui se poursuivent que pour renseigner les participants au débat sur les principes directeurs du gouvernement fédéral. Étant donné qu'en dernière analyse c'est au Conseil des Territoires du Nord-Ouest que reviendra la tâche de recommander au Parlement fédéral les modifications qu'il faudrait apporter aux lois fédérales, il importe que le Conseil soit tenu au courant des principes directeurs du gouvernement fédéral afin d'éviter que ne se créent dans les Territoires du Nord-Ouest des espoirs irréalistes auxquels le gouvernement et le Parlement fédéraux ne pourraient en définitive pas donner suite.

APPENDICES

A



PRIVY COUNCIL • CONSEIL PRIVÉ

C.P. 1977-2227
2 août 1977

Sur avis conforme du Premier ministre et en vertu de l'article 14 de la Loi sur le Sénat et la Chambre des communes, il plaît à Son Excellence le Gouverneur général en conseil de demander par les présentes à l'honorable Charles Mills Drury, député de Westmount (Québec), de voyager pour affaires de l'Etat à titre de Représentant spécial du Premier ministre pour l'évolution constitutionnelle des Territoires du Nord-Ouest et dont le mandat est ci-annexé.

CERTIFIED TO BE A TRUE COPY - COPIE CERTIFIÉE CONFORME

P. M. Pitfield

CLERK OF THE PRIVY COUNCIL - LE GREFFIER DU CONSEIL PRIVÉ

C.P. 1977-2227

Le 19 juillet, 1977

REPRESENTANT SPECIAL DU GOUVERNEMENT POUR L'EVOLUTION CONSTITUTIONNELLE DANS LES TERRITOIRES DU NORD-OUEST

MANDAT

1. Le Représentant spécial pour l'évolution constitutionnelle dans les Territoires du Nord-Ouest sera nommé par le Premier ministre et aura le pouvoir

   i) de consulter systématiquement les dirigeants reconnus de l'administration territoriale, des collectivités septentrionales et des groupes autochtones au sujet de mesures précises susceptibles de modifier et d'améliorer les structures, les institutions et les régimes actuels de l'administration des Territoires du Nord-Ouest, avec l'intention d'étendre à toutes les parties des Territoires un mode de gouvernement représentatif, dynamique et efficace et, par la même occasion, de servir les intérêts légitimes de tous les groupes de la collectivité nordique en commençant par ceux des Indiens, des Inuit et des Métis;

   ii) de chercher entre les divers groupes consultés un accord sur les propositions et les mesures précises qui pourraient entrer progressivement en vigueur par voie de modification des lois fédérales et territoriales, ainsi que par la mise en œuvre des mesures administratives qui s'imposent;

   iii) de coordonner ces activités avec celles qui se déroulent actuellement dans le domaine des revendications foncières présentées par des groupes autochtones du Nord et avec les discussions des représentants officiels sur les ajustements administratifs à effectuer au niveau des relations et des fonctions gouvernementales dans les Territoires du Nord-Ouest;

   iv) de tenir l'administration territoriale et les autres parties intéressées parfaitement au courant du progrès des consultations;

   v) de consulter, au besoin, le Comité ad hoc du Cabinet sur l'évolution constitutionnelle dans le Nord, par l'intermédiaire de son président, le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien;

   vi) de faire au premier ministre un compte rendu occasionnel sur tous ces aspects, en proposant des mesures à prendre au niveau fédéral.

2. Sans aucune restriction quant à la généralité de ce qui précède, le représentant spécial a le pouvoir d'inclure dans son programme de consultation, les sujets suivants:

   i) la division possible des Territoires du Nord-Ouest en fonction de facteurs fonctionnels, notamment les aspects économiques, socio-culturels et autres éléments connexes, mais non pas en fonction de structures et divisions politiques basées uniquement sur des distinctions raciales;

   ii) la restructuration graduelle des institutions politiques dans les Territoires du Nord-Ouest en vue d'en arriver à une forme de gouvernement plus responsable, ce qui comprend entre autres l'étude de la composition et de la compétence du Conseil territorial, la composition et le rôle du Comité exécutif, les charges permanentes du commissaire, les relations futures avec le gouvernement fédéral ainsi que les droits réservés du ministre et du gouverneur en conseil;

   iii) le transfert et la délégation de responsabilités et de programmes fédéraux aux administrations territoriales;

iv) la dévolution de responsabilités, de pouvoirs et de fonctions de l'administration territoriale aux collectivités, avec la possibilité pour ces dernières de créer des institutions régionales à des fins précises;

v) les moyens réglementaires et autres susceptibles de protéger les intérêts des autochtones, y compris leurs aspirations linguistiques, culturelles et traditionnelles;

vi) les mesures destinées à promouvoir la participation des autochtones aux divers paliers de l'administration publique, dont les exigences de résidence, les limites des circonscriptions électorales, le régime des quartiers municipaux, la représentation au sein d'organes auxiliaires et de la fonction publique;

vii) le rôle politique, s'il en est, des institutions autochtones au niveau de la mise en valeur économique découlant du règlement des revendications;

viii) le maintien de la possession et la gestion des ressources non renouvelables par le gouvernement fédéral, avec partage des revenus provenant de l'exploitation des ressources;

ix) la décentralisation des méthodes d'utilisation et de gestion des terres, en organisant des institutions pour le développement économique conjointement planifié;

x) les dispositions financières à l'appui de ce qui précède.

3. Le Représentant spécial recevra l'aide d'un groupe consultatif détaché par les administrations fédérales et territoriales, ainsi que de tout autre expert-conseil dont il peut avoir besoin de temps à autre.

4. Le Représentant spécial sera chargé de la conduite efficace de la consultation, et pour la réaliser, il sera autorisé:

i) à établir une base d'opérations dans les Territoires du Nord-Ouest;

ii) à organiser des réunions dans diverses localités des Territoires du Nord-Ouest avec les dirigeants locaux et autres participants qu'il jugera bon d'inviter.

iii) à passer des contrats avec des experts-conseils selon les besoins;

iv) à engager du personnel de soutien administratif;

v) à gérer les fonds accordés pour l'Enquête;

selon les conditions à approuver par le Conseil du Trésor.

5. Les ministères et organismes des administrations fédérales et territoriales devront, sur demande, accorder au représentant spécial, les informations, conseils et autres formes d'aide dont il aura besoin.

6. Le Représentant spécial devra compléter ses consultations et travaux connexes dans les meilleurs délais, de façon que le gouvernement puisse prendre, le plus rapidement possible, des décisions relativement à l'évolution constitutionnelle dans les Territoires du Nord-Ouest.

B

Interprétation du mandat du Représentant spécial pour l'évolution constitutionnelle dans les Territoires du Nord-Ouest

I. LE MANDAT:

1. M. C. M. (Bud) Drury a été nommé représentant spécial du Premier ministre pour l'évolution constitutionnelle dans les Territoires du Nord-Ouest, par le décret C.P. 1977-2227 du 2 août 1977. Le mandat détaillé habilite M. Drury à tenir des consultations systématiques dans les Territoires du Nord-Ouest «avec l'intention d'étendre à toutes les parties des Territoires un mode de gouvernement représentatif, dynamique et efficace et, par la même occasion, de servir les intérêts légitimes de tous les groupes de la collectivité nordique en commençant par ceux des Indiens, des Inuit et des Métis...» L'exposé concernant les politiques connexes, daté du 3 août et intitulé «L'évolution politique des Territoires du Nord-Ouest», appelle des consultations axées sur l'action, des recommandations portant sur des modifications à apporter, des décisions expéditives sur l'évolution constitutionnelle, ainsi que des propositions et mesures pratiques précises en vue d'accroître l'efficacité de l'administration gouvernementale dans tous les Territoires du Nord-Ouest.

2. Cet exposé, qui met l'accent sur la population du Nord, notamment les autochtones qui forment à l'heure actuelle la majorité de la population et dont le gouvernement du Canada, en vertu de la Constitution, est particulièrement responsable, convient de la revendication portant sur la dévolution d'une plus grande responsabilité politique à tous les habitants du Nord, y compris les autochtones, les collectivités et le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest. Ce même exposé reconnaît les tensions et les facteurs de confrontation qu'entraînent les revendications et les aspirations politiques concurrentielles, l'expansion économique et les répercussions politiques d'une éventuelle affluence de migrants du Sud.

3. L'exposé fait mention d'un processus visant à un consensus et à une entente entre tous les peuples du Nord, de la réconciliation et du redressement des déséquilibres au sein du pouvoir politique, de la souplesse et de la largeur d'esprit dont il faut faire preuve face aux changements d'ordre institutionnel et politique et des solutions qu'il faut élaborer de concert avec les personnes les plus concernées.

4. Il fait également mention de la récente enquête publique d'envergure sur le pipe-line de la vallée du Mackenzie, du processus établi de négociations en matière de revendications foncières, des responsabilités actuelles du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et des pouvoirs du ministre et du gouverneur en conseil vis-à-vis des Territoires du Nord-Ouest et de la loi qui les régit.

II. LE PROCESSUS:

1. Il incombera à M. Drury de tenir des consultations, d'en arriver à un consensus, puis, de rendre compte au Premier ministre et de lui recommander des mesures à prendre.

2. Il consultera dans une large mesure les habitants des Territoires du Nord-Ouest: les particuliers, les collectivités, les groupes et associations autochtones, ainsi que les membres du gouvernement et du Conseil des Territoires du Nord-Ouest. Les consultations ne seront pas tenues sous la forme d'audiences publiques, d'exposés publics oraux ou écrits ni de présentations publiques de documents. Au contraire, M. Drury conviera la population de tous les Territoires à venir le rencontrer ou ira rencontrer les gens qui solliciteront sa présence. Ainsi, les personnes qui inviteront M. Drury choisiront la forme de rencontre et l'ordre du jour qui leur conviendront.

3. Pour en arriver à un consensus, M. Drury jouera principalement le rôle de médiateur: entre la population et les collectivités des Territoires, d'une part, et les gouvernements fédéral et territorial, d'autre part, dans le cadre des négociations en matière de revendications foncières; entre les autochtones et les gouvernements fédéral et territorial relativement aux questions d'ordre politique et constitutionnel; entre les gouvernements territorial et fédéral en ce qui a trait à l'évolution constitutionnelle. En tant que médiateur, il cherchera à faciliter le processus de négociation et à concilier toutes les parties.

4. Afin de faciliter son rôle de médiateur et d'accroître l'efficacité du processus de règlement des revendications politiques concurrentielles, M. Drury et le personnel de son Bureau élaboreront des mesures de rechange, conformes à ses directives du 2 août, à l'égard des consultations avec la population des Territoires et des négociations avec les parties intéressées.

5. En tenant des consultations systématiques, en assumant son rôle de médiateur et en présentant des propositions précises, M. Drury tiendra toutes les parties intéressées parfaitement au courant de la situation. De plus, il rendra compte occasionnellement et publiquement de l'état de son travail.

6. Il fournira des renseignements au Comité ad hoc du Cabinet sur l'évolution constitutionnelle, lui demandera conseil et lui présentera des recommandations, réservées à l'approbation du Cabinet, à l'égard des changements proposés, au fur et à mesure que ceux-ci seront élaborés.

7. M. Drury tiendra le Premier ministre au courant des progrès dans les Territoires, lui donnera avis et conseil au sujet de ses recommandations, ainsi que des différends non réglés.

III. LE BUREAU

1. Ce service gouvernemental a ouvert deux bureaux:

Territoires du Nord-Ouest:
Resources Building
5009, 51e rue
C.P. 1349
Yellowknife (T.N.-O.)
X1A 2N9

Téléphone: (403) 873-5939

Ottawa
Pièce 220
85, rue Sparks
C.P. 1600
Succursale«B»
Ottawa (Ontario)
K1P 6E9

Téléphone: (613) 995-3937

Chacun de ces bureaux sera composé d'un petit personnel central.

2. Yellowknife: Le bureau de Yellowknife aura pour fonction d'analyser les mémoires présentés à M. Drury, de planifier et d'organiser ses visites de consultation, de fournir des renseignements au public, de diffuser de la documentation,

d'établir des rapports avec toutes les collectivités des Territoires et d'assurer la liaison avec l'administration territoriale.

Par la voie de tous les media du Nord, en anglais et dans les langues autochtones pertinentes, le public a été invité à présenter des demandes de renseignements ou de consultation avec M. Drury en écrivant à ce bureau ou en téléphonant à frais virés.

3. Ottawa: Le bureau d'Ottawa sera chargé de tenir des consultations dans le Sud, particulièrement avec les administrations centrales des ministères fédéraux et de travailler de concert avec le Comité ad hoc du Cabinet.

IV. LE PROGRAMME DES TRAVAUX:

M. Drury invite le Conseil et le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, les associations, les collectivités et les habitants du Nord à discuter en premier lieu de l'interprétation de son mandat, des problèmes reliés aux institutions politiques existantes et à l'évolution politique, ainsi que du processus décrit dans le présent contexte. Sur demande, M. Drury tiendra des consultations à cet effet d'un bout à l'autre des Territoires et dans le Sud.

Par ces consultations primaires, M. Drury vise à mettre en relief et à saisir les problèmes, à définir le processus de médiation et à élaborer un programme de travaux au sein de son bureau. Voici la teneur du programme proposé:

Phase 1

Etudier les fonctions et structures politiques actuelles, y compris l'administration territoriale et les administrations locales, en accordant une importance particulière:

—au partage des responsabilités législatives, administratives et consultatives;
—au degré de participation et de représentation des autochtones aux divers paliers du processus gouvernemental de prise de décision;
—à la compatibilité de ces structures politiques avec les traditions et institutions socio-politiques des autochtones;

Pour ce faire, examiner:

1. Les fonctions politiques et constitutionnelles existantes (exécutives, législatives, administratives, consultatives) dans les Territoires, et propres:

   —au commissaire et au Comité exécutif
   —au Conseil des Territoires du Nord-Ouest
   —aux ministères du gouvernement territorial
   —au gouverneur en conseil
   —au ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien
   —au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien
   —aux ministères fédéraux
   —à d'autres organismes fédéraux ou territoriaux.

2. Les institutions municipales et locales existantes dans les Territoires du Nord-Ouest, décrites suivant les fonctions administratives et consultatives:

   —les types de collectivités des Territoires
   —les formes d'administrations locales, c'est-à-dire villages ou villes
   —les structures politiques, par exemple conseils, associations ou comités municipaux

—les domaines relevant des autorités locales, par exemple consultatives en matière d'éducation, de faune sauvage ou d'application de la loi
—les institutions ou organismes non gouvernementaux.

3. Les associations d'autochtones et autres groupes servant les intérêts des autochtones:

—leur lien avec l'organisation politique et les institutions traditionnelles des autochtones
—le rôle, les fonctions, la représentation et la participation.

Phase 2

Analyser les problèmes fonctionnels par rapport:

1. Au status constitutionnel particulier des Inuit et des Dene

2. Aux administrations locales et régionales

—décentralisation et délégation—Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest
—responsabilité en matière de revendications foncières
—propositions des municipalités et des collectivités
—assiette de l'impôt et des recettes

3. Aux administrations locales, régionales et territoriales

—revendications foncières et autres propositions
—assiette de l'impôt et des recettes

4. Aux administrations territoriale et fédérale

—Pouvoirs exécutifs: commissaire, ministre et gouverneur en conseil
—Pouvoirs législatifs: Conseil et Comité exécutif par rapport aux ministères fédéraux
—Responsabilités administratives, distinctes des pouvoirs législatifs
—Acte de l'Amérique du Nord britannique, Loi sur les territoires du Nord-Ouest, Loi sur le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, Loi sur les Indiens et autres lois fédérales portant sur les Territoires du Nord-Ouest
—assiette de l'impôt et des recettes.

Phase 3

A la suite de l'analyse dont il est question dans la phase précédente, étudier le nombre, la nature et la répartition de la population des Territoires du Nord-Ouest, ainsi que les facteurs économiques, sociaux et culturels en tenant compte:

1. des divisions politiques ou fonctionnelles des Territoires

2. des subdivisions régionales, politiques, d'un nouveau partage des pouvoirs et des responsabilités au niveau des compétences et de l'administration, notamment dans les domaines de l'éducation, de l'application de la loi, de l'expansion économique et de la gestion de la faune

—étude des exigences relatives au lieu de résidence des électeurs et de certaines protections des droits des autochtones prévues par des dispositions particulières concernant le lieu de résidence.
—étude des droits spéciaux et de l'attribution du droit de suffrage relativement à des questions concernant les autochtones.

3. de la responsabilité du gouvernement des Territoires, en ce qui a trait:

—aux pouvoirs exécutifs
—aux pouvoirs législatifs: exigences relatives au lieu de résidence, circonscriptions électorales, procédures électorales, dimension et composition du Conseil, agents territoriaux, gestion des terres publiques, droits de propriété, administration de la justice, aménagement, entretien et gestion des hôpitaux et des asiles, éducation, recettes, dettes, biens et impôts, obligations des Territoires
—aux responsabilités administratives, distinctes des pouvoirs législatifs
—à l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, à la Loi sur les territoires du Nord-Ouest, à la Loi sur le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, à la Loi sur les Indiens, et à d'autres lois fédérales portant sur les Territoires du Nord-Ouest
—aux recommandations fondées sur un consensus entre le gouvernement fédéral et la population des Territoires

4. de l'organisation et des responsabilités politiques au niveau des collectivités, par rapport aux divisions géo-politiques régionales et terriroriales

5. des institutions non gouvernementales et quasi gouvernementales reliées au fonctionnement du gouvernement à tous les paliers dans les Territoires

6. d'un programme progressif d'évolution politique.

V. PROGRAMME DE RECHERCHE DU BUREAU:

Les recherches sont soit internes soit exécutées sur demande. (Suivant les besoins, M. Drury a le pouvoir de détacher des conseillers des administrations fédérale et territoriale et de passer des contrats avec d'autres experts-conseils.)

1. Des recherches internes sur les facteurs qui entourent le caractère unique des Territoires du Nord-Ouest, par exemple:

—les divisions géographiques et politiques
—les ressources épuisables: valeur économique et emploi
—les ressources renouvelables: valeur économique et emploi
—les transports et les communications
—la démographie: les structures des villages existants par rapport au potentiel démographique et aux déplacements de population futurs; groupements culturels
—les influences exogènes et endogènes sur l'évolution politique du Nord.

(«Les recherches» consistent en premier lieu à rassembler les documents, les renseignements et les compétences propres aux domaines que l'on suppose pertinents à l'évolution politique et à réaliser des rapports internes sur lesquels le représentant spécial fera fond pour élaborer d'autres structures politiques.)

2. Etudes spéciales: elles peuvent être menées par le personnel du Bureau ou exécutées sur demande:

—Démographie future du Nord
—Education des autochtones: gestion et programme
—Politiques et programmes politiques du Nord: expérience à l'étranger
—Questions historiques et futures sur la constitution des Territoires
—Etudes socio-politiques: traditions culturelles et organisation politique des Indiens et des Inuit
—Législation: statut particulier des langues et de la culture des autochtones
—Effets sur les Territoires de la dépendance au niveau du bien-être.

VI. CALENDRIER:

Exécuter ces travaux en deux ans, avec la collaboration du gouvernement et du Conseil des Territoires du Nord-Ouest, des associations et des collectivités autochtones, des habitants du Nord et du gouvernement fédéral.

Bureau du Représentant spécial
Mars 1978

C

Réunions officielles du Représentant spécial avec des groupes et des particuliers des T.N.-O.

Date	Groupe/particulier	Membres du personnel du BRS également présents	Endroit
1977			
29 sept.	Comité exécutif de l'Association des Métis des T.N.-O.	W. Porteous	Ottawa
30 sept.	Georges Erasmus, président de la Nation des Dènès		Ottawa
30 sept.	John Amagoalik, directeur, *Inuit Land Claims Commission*		Ottawa
13 nov.	Stuart Hodgson, commissaire des T.N.-O. John Parker, sous-commissaire des T.N.-O.	W. Porteous	Ottawa
22 nov.	Exécutif, Comité d'études des droits des autochtones	W. Porteous	Ottawa
23 nov.	Arnold McCallum, représentant de Slave River au Conseil des T.N.-O.		Ottawa
12 déc.	Membres du Conseil des T.N.-O.		Yellowknife
13 déc.	Comité exécutif, gouvernement des T.N.-O.	W. Porteous	Yellowknife
15 déc.	Richard McNeely, secrétariat du Conseil des T.N.-O.		Yellowknife
15 déc.	Ray Creery, directeur du département de la Planification et de l'Évaluation des programmes, gouvernement des T.N.-O.	W. Porteous	Yellowknife
16 déc.	Jim Robertson, maire d'Inuvik, et le conseil de ville	W. Porteous	Inuvik
17 déc.	Exécutif, Comité d'études des droits des autochtones	W. Porteous	Inuvik
18 déc.	Thomas Butters, représentant d'Inuvik au Conseil des T.N.-O.	W. Porteous	Inuvik
19 déc.	Conférence de presse	W. Porteous	Inuvik
19 déc.	Conférence de presse	W. Porteous	Yellowknife
1978			
11 jan.	Richard McNeely, secrétariat du Conseil des T.N.-O.	W. Porteous	Ottawa

Date	Groupe/particulier	Membres du personnel du BRS également présents	Endroit
14 jan.	Tagak Curley, résident du Coral Harbour	W. Porteous	Ottawa
18 jan.	Membres de l'Exécutif de l'Inuit Tapirisat du Canada	W. Porteous	Ottawa
23 jan.	Chambre des mines des T.N.-O.	W. Porteous	Yellowknife
23 jan.	Fred Henne, maire de Yellowknife, et le Conseil de la Cité	W. Porteous	Yellowknife
24 jan.	Membres du Conseil des T.N.-O.	W. Porteous R. Carrière	Yellowknife
24 jan.	Comité exécutif de l'Association des Métis des T.N.-O.	W. Porteous	Yellowknife
26 jan.	Ray Creery, directeur du département de la Planification et de l'Évaluation des programmes, gouvernement des T.N.-O.	W. Porteous	Yellowknife
26 jan.	Stuart Hodgson, Commissaire des T.N.-O.		Yellowknife
20 fév.	Conseil du hameau de Tuktoyaktuk	W. Porteous	Tuktoyaktuk
20 fév.	John Steen, représentant de l'Arctique occidental au Conseil des T.N.-O.	W. Porteous	Tuktoyaktuk
20 fév.	Père Lemure, résident de Tuktoyaktuk	W. Porteous	Tuktoyaktuk
21 fév.	William Nasogaluak, président, et Emanuel Felix, vice-président du conseil de l'établissement	W. Porteous	Tuktoyaktuk
21 fév.	Personnel itinérant, Comité d'études des droits des autochtones	W. Porteous	Tuktoyaktuk
22 fév.	Thomas Butters, représentant d'Inuvik au Conseil des T.N.-O.	W. Porteous	Inuvik
22 fév.	Inspecteur Dan Webster, GRC	W. Porteous	Inuvik
23 fév.	Association des municipalités des T.N.-O.	W. Porteous	Yellowknife
23 fév.	Directeurs et gestionnaires du Programme des affaires du Nord, MAIN	C. Asselin	Yellowknife
23 fév.	Aubrey Buttler, surintendant principal, GRC		Yellowknife
24 fév.	Chambre de commerce de Fort Smith	W. Porteous	Fort Smith
24 fév.	Paul Kaeser, maire de Fort Smith, et le conseil de ville Grand public	W. Porteous	Fort Smith
24 fév.	Association des Métis des T.N.-O., section de Fort Smith	W. Porteous	Fort Smith

Date	Groupe/particulier	Membres du personnel du BRS également présents	Endroit
25 fév.	Membres de l'exécutif du Comité d'étude des droits des autochtones	W. Porteous	Sachs Harbour
25 fév.	Conseil de l'établissement Association de chasseurs et de trappeurs Grand public	W. Porteous	Sachs Harbour
25 fév.	Conseil de l'établissement Association de chasseurs et de trappeurs Grand public	W. Porteous	Holman
27 fév.	Conseil de l'établissement Association de chasseurs et de trappeurs Grand public	W. Porteous	Paulatuk
28 fév.	Père De Hurtevent, résident de Paulatuk	W. Porteous	Paulatuk
28 fév.	Conseil du hameau Grand public	W. Porteous	Aklavik
1er mars	Père Ruyant, Grollier Hall	W. Porteous	Inuvik
2 mars	Dan Holman, *The Drum*		Inuvik
2 mars	Steve Housser, CBC		Inuvik
3 mars	Conseil de bande et de l'établissement de Fort Norman	W. Porteous	Fort Norman
3 mars	Richard Hardy, résident de Fort Norman, Association des Métis des T.N.-O., section de Fort Norman	W. Porteous	Fort Norman
4 mars	Le Chef Paul Wright, Mary Wright, Fred Doctor, résidents de Fort Norman	W. Porteous	Fort Norman
9 mars	Arnold McCallum représentant de Slave River au Conseil des T.N.-O.	W. Porteous	Ottawa
17 mars	David Gladders, résident de Yellowknife	W. Porteous J. Edmond	Ottawa
21 mars	Ray Creery, directeur du département de la Planification et de l'Evaluation des programmes, gouvernement des T.N.-O.	G. Braden	Frobisher Bay
21 et 23 mars	Bryan Pearson, maire de Frobisher Bay, et le conseil du village	G. Braden	Frobisher Bay
22 mars	Conseil régional de Baffin (*Baffin Regional Council*)	G. Braden	Frobisher Bay
23 mars	Personnel régional, gouvernement des T.N.-O.	G. Braden	Frobisher Bay
24 mars	Andrew Thériault, gestionnaire de district, MAIN	G. Braden	Frobisher Bay

Date	Groupe/particulier	Membres du personnel du BRS également présents	Endroit
24 mars	CBC *Nunatsiaq News*	G. Braden	Frobisher Bay
25 mars	*Frobisher Bay Development Study Group*	G. Braden	Frobisher Bay
26 mars	Peter Baril, résident de Frobisher Bay	G. Braden	Frobisher Bay
27 mars	Père Choque, Mission catholique romaine	G. Braden	Frobisher Bay
27 mars	Willy Kungle et Joe Rizotto, membres du conseil du village	G. Braden	Frobisher Bay
12 avril	Tagak Curley, directeur exécutif, Inuit Tapirisat du Canada	W. Porteous	Ottawa
25 avril	Institut fédéral de gestion, Section de Yellowknife	W. Porteous J. Edmond	Yellowknife
26 avril	Le révérend James Ormiston, résident de Yellowknife	J. Edmond	Yellowknife
26 avril	Stuart Hodgson, commissaire des T.N.-O.		Yellowknife
26 avril	Steve Iveson, résident de Yellowknife	W. Porteous	Yellowknife
26 avril	*NWT Science Advisory Board*	W. Porteous	Yellowknife
26 avril	Élèves de l'école secondaire Sir John Franklin	C. Asselin R Carrière	Yellowknife
27 avril	Service des pêches et de la mer, Pêches et Océans	J. Edmond	Yellowknife
27 avril	Département de la Santé et des Services sociaux, gouvernement des T.N.-O.	J. Edmond	Yellowknife
27 avril	Jarvis Jason, résident de Yellowknife		Yellowknife
27 avril	John Parker, sous-commissaire des T.N.-O.	W. Porteous	Yellowknife
28 avril	Harry Deneron, Chef de bande, et son conseil	W. Porteous J. Edmond C. Asselin	Fort Liard
26 mai	Arnold McCallum, représentant de Slave River au Conseil des T.N.-O. Dave Nickerson, représentant de Yellowknife-Nord au Conseil des T.N.-O. Peter Ernerk, représentant de Keewatin au Conseil des T.N.-O.	W. Porteous J. Mackenzie G. Braden J. Edmond	Ottawa
22 août	Arnold McCallum, représentant de Slave River au Conseil des T.N.-O.	W. Porteous	Ottawa

Date	Groupe/particulier	Membres du personnel du BRS également présents	Endroit
13 sept.	Steve Duncan, *Financial Post*	W. Porteous C. Barnabé	Yellowknife
14 sept.	Dave Nickerson, représentant de Yellowknife-Nord au Conseil des T.N.-O.	W. Porteous	Yellowknife
15 sept.	Ann Samson, *News of the North*		Yellowknife
16 sept.	Mike Moore, directeur de la région de Baffin, gouvernement des T.N.-O.	W. Porteous G. Braden	Yellowknife
12 oct.	Comité exécutif, gouvernement des T.N.-O.	W. Porteous C. Barnabé	Yellowknife
13 oct.	Direction Cominco, Pine Point Mines Ltd.	C. Asselin	Pine Point
13 oct.	Robert Garlick, président des Métallurgistes unis d'Amérique	C. Asselin	Pine Point
13 oct.	Conseil de ville de Pine Point	C. Asselin	Pine Point
13 oct.	*NWT Fishermen's Federation*	C. Asselin	Hay River
16 oct.	Conseil de l'établissement de Fort McPherson Grand Public	G. Braden	Fort McPherson
17 oct.	Ken McGregor, directeur, Tetlit Co-op	G. Braden	Fort McPherson
17 oct.	John Itsi, vice-président, Association de chasseurs et de trappeurs	G. Braden	Fort McPherson
17 oct.	Steve Housser, CBC		Inuvik
17 oct.	John Scullion, directeur de la région d'Inuvik, gouvernement des T.N.-O.	G. Braden	Inuvik
17 oct.	Jim Robertson, maire d'Inuvik, et le conseil de ville	G. Braden	Inuvik
18 oct.	Le directeur régional et les surintendants régionaux, gouvernement des T.N.-O.	G. Braden	Inuvik
18 oct.	Chambre de commerce d'Inuvik et du district	G. Braden	Inuvik
20 oct.	Allocution devant le Conseil des T.N.-O.	Personnel de Yellowknife	Yellowknife
20 oct.	Conférence de presse	W. Porteous G. Braden D. Crosbie R. Carrière	Yellowknife
20 oct.	Stuart Hodgson, commissaire des T.N.-O.		Yellowknife

Date	Groupe/particulier	Membres du personnel du BRS également présents	Endroit
1979			
23 jan.	Conseil de la région de l'Arctique central (*Central Arctic Area Council*)	G. Braden	Coppermine
23 jan.	Conseil de l'établissement	G. Braden	Coppermine
23 jan.	Association de chasseurs et de trappeurs	G. Braden	Coppermine
23 jan.	Enseignants de l'école Kugluktuk	G. Braden	Coppermine
23 jan.	Comité consultatif sur l'éducation (*Education Advisory Committee*)	G. Braden	Coppermine
24 jan.	Larry Whittaker, gérant de l'hôtel Igloo	G. Braden	Coppermine
26 jan.	Allan Maghagak, *Kitikmeot Inuit Association*	G. Braden	Cambridge Bay
26 jan.	Personnel du bureau régional, gouvernement des T.N.-O.	G. Braden	Cambridge Bay
27 jan.	Conférence de presse	G. Braden	Yellowknife
10 fév.	John Parker, sous-commissaire des T.N.-O.		Yellowknife
11 fév.	Steve Housser, CBC	G. Braden	Inuvik
11 fév.	Cynthia Hill, mairesse	G. Braden	Inuvik
12 fév.	Sam Raddi, président du Comité d'étude des droits des autochtones, et son personnel	G. Braden G. Lennie	Inuvik
12 fév.	*United Native Council of Inuvik*	G. Braden G. Lennie	Inuvik
13 fév.	Conseil du village	D. Mullins	Fort Simpson
14 fév.	Personnel du bureau régional, gouvernement des T.N.-O.	D. Mullins	Fort Simpson
14 fév.	Comité consultatif sur l'éducation (*Education Advisory Committee*)	D. Mullins	Fort Simpson
14 fév.	Association de chasseurs et de trappeurs	D. Mullins	Fort Simpson
15 fév.	*Koe Go Cho Society*	D. Mullins	Fort Simpson
16 fév.	*Northern Mineral Advisory Group*	G. Braden	Yellowknife
17 fév.	Allocution devant le Club Rotary de Yellowknife	C. Asselin	Yellowknife
17 fév.	Arnold McCallum, représentant de Slave River au Conseil des T.N.-O.	G. Braden	Yellowknife

Date	Groupe/particulier	Membres du personnel du BRS également présents	Endroit
19 fév.	Comité sur l'évolution constitutionnelle (*Constitutional Development Committee*), gouvernement des T.N.-O.	G. Braden	Yellowknife
29 mars	Conseil régional de Baffin	C. Barnabé	Yellowknife
29 mars	Allocution devant le Conseil des T.N.-O.	Personnel de Yellowknife	Yellowknife
29 mars	Conférence de presse	G. Braden	Yellowknife
10 avril	Mike Moore, directeur de la région de Baffin, gouvernement des T.N.-O.	K. Harper	Frobisher Bay
12 avril	Charlie Manning, secrétaire de l'établissement	K. Harper	Cape Dorset
12 avril	Greg Hill, enseignant, éducation des adultes	K. Harper	Cape Dorset
12 avril	Christine Rowe, thérapeute dentaire	K. Harper	Cape Dorset
12 avril	Frank Gonda, principal d'école	K. Harper	Cape Dorset
13 avril	Sandy Reynolds, membre du conseil de l'établissement	K. Harper	Cape Dorset
13 avril	Ed Horne, enseignant	K. Harper	Cape Dorset
13 avril	Conseil de l'établissement	K. Harper	Cape Dorset
14 avril	Conférence de presse: Ian Creery, CBC Isabelle Pringle, *Nunatsiaq News*	K. Harper	Frobisher Bay
16 avril	Conseil du hameau	K. Harper	Pangnirtung
16 avril	Association de chasseurs et de trappeurs	K. Harper	Pangnirtung
16 avril	Gary Magee, résident de Pangnirtung	K. Harper	Pangnirtung
17 avril	Comité sur l'éducation (*Education Committee*)	K. Harper	Pangnirtung
17 avril	Ipeelee Kilabuk, représentant de la région centrale de Baffin au Conseil des T.N.-O.	K. Harper	Pangnirtung
12 mai	Fred Henne, président, et Paul Nind, directeur exécutif de l'Association des municipalités des T.N.-O.	K. Harper G. Braden C. Asselin D. Mullins D. Crosbie	Yellowknife
13 mai	John Parker, commissaire des T.N.-O.	K. Harper	Yellowknife
13 mai	Robert MacQuarrie, résident de Yellowknife	K. Harper	Yellowknife

Date	Groupe/particulier	Membres du personnel du BRS également présents	Endroit
15 mai	Conseil de l'établissement	K. Harper D. Crosbie	Spence Bay
15 mai	Association de chasseurs et de trappeurs	K. Harper D. Crosbie	Spence Bay
15 mai	Séance publique	K. Harper D. Crosbie	Spence Bay
16 mai	Comité sur les revendications territoriales (*Land Claims Committee*)	K. Harper D. Crosbie	Spence Bay
18 mai	Allen Maghagak, *Kitikmeot Inuit Association*	K. Harper D. Crosbie	Cambridge Bay
20 mai	Conférence de presse	D. Crosbie	Yellowknife
16 juin	Adolf Duesterhus, résident de Yellowknife	B. Darling	Yellowknife
17 juin	Richard McNeely, président de l'Association des Métis des T.N.-O.	B. Darling	Yellowknife
18 juin	Groupe de travail sur l'administration, gouvernement des T.N.-O.	B. Darling C. Barnabé C. Asselin	Yellowknife
19 juin	John Parker, commissaire des T.N.-O.	B. Darling	Yellowknife
19 juin	Chris Hopkins, gérant de bande de l'établissement	B. Darling G. Lennie	Fort Providence
19 juin	Jim Christie, président de la section de Fort Providence Association des Métis	B. Darling G. Lennie	Fort Providence
20 juin	Sig Phillips, hôtelier	B. Darling G. Lennie	Fort Providence
20 juin	Albert Canadien, secrétaire de l'établissement	B. Darling G. Lennie	Fort Providence
20 juin	Conseil de l'établissement Grand public	B. Darling G. Lennie	Fort Providence
20 juin	Aggie Brockman, CBC Hubert Johnson, *Edmonton Journal*	B. Darling G. Lennie	Fort Providence
21 juin	Comité d'étude des droits des autochtones	G. Braden B. Darling C. Barnabé	Yellowknife
21 juin	Mike Moore, directeur de la région de Baffin, gouvernement des T.N.-O.	B. Darling C. Barnabé	Yellowknife
22 juin	Conférence de presse	G. Braden R. Carrière	Yellowknife
22 juin	Roland Semjanovs et Rosemary Cairns, *Northern News Report*	G. Braden	Yellowknife

D

Participants aux séminaires tenus à Ottawa et à Yellowknife par le Représentant spécial

CONFERENCE PORTANT SUR LA COMMISSION D'ETUDE SUR L'AUTONOMIE POLITIQUE DU GROENLAND (GREENLAND HOME RULE COMMISSION) LE 21 MARS 1979

M. Dick Abernathy
Secrétaire du comité exécutif
Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest

M. Phil Airhart
Coordonnateur du secrétariat des revendications territoriales
Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest

M. Marc Beaudoin
Directeur général, Bureau des affaires de l'Europe
Ministère des Affaires extérieures

M. Tom Butters
Ministre de la Promotion économique et du Tourisme, ainsi que du Développement social
Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest

M. Ewan Cotterill
Sous-ministre adjoint
Ministère des Affaires indiennes et du Nord

M. Tagak Curley
Directeur exécutif
Inuit Tapirisat du Canada

Professeur Isi Foighel
Président
Commission gouvernementale sur l'autonomie politique au Groenland

M. Yvon Fortin
Chef de groupe
Division des programmes sociaux, de l'emploi et du logement
Direction des programmes
Conseil du Trésor

M. Fred Gibson, cr
Sous-ministre adjoint
Ministère de la Justice

Mme Katherine Graham
Directice adjointe
Institute of Local Government
Université Queen's

M. Roger Hébert
Adjoint principal du ministre chargé des relations fédérales-provinciales

Mme Cynthia Hill
Mairesse
Ville d'Inuvik

M. Peter Jull
Division des études et recherches
Relations fédérales-provinciales
Bureau du Conseil privé

Dr Trevor Lloyd
Directeur exécutif
Association of Canadian Universities for Northern Studies

M. Peter Lyman
Adjoint spécial du ministre des Affaires indiennes et du Nord

M. Jim Lynn
Directeur
Division des relations fédérales-provinciales Ministère des Finances

M. Arnold McCallum
Directeur du département de l'Administration locale et des Revendications territoriales et président du Comité sur l'évolution constitutionnelle
Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest

M. Gary Mullins
Commissaire adjoint
Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest

M. Enoch Obed
Directeur, revendications territoriales
Association des Inuit du Labrador

M. Gordon Robertson
Secrétaire du Cabinet
Relations fédérales-provinciales
Bureau du Conseil privé

M. David Searle
Président du corps législatif
Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest

SEMINAIRE SUR LA GESTION ET L'UTILISATION DES TERRES DES COMMUNAUTES LE 28 MAI 1979

M. Will Dunlop
Urbanisme et Terres
Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest

M. Joe Ganske
Directeur régional
Terres fédérales de la Couronne
Ministère des Affaires indiennes et du Nord

M. Hal Gerein
Urbanisme et Terres
Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest

Mme Katherine Graham
Directrice adjointe
Institute of Local Government
Université Queen's

Mme Anne McAllister
Adjointe principale de recherches
Institute of Local Government
Université Queen's

M. Gerry Tanner
Urbanisme et Terres
Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest

SEMINAIRE SUR LE FINANCEMENT DES CONSEILS MUNICIPAUX LE 29 MAI 1979

M. Al Falconer
Affaires municipales
Département de l'Administration locale
Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest

M. Norman MacLeod
Chef, Affaires municipales
Département de l'Administration locale
Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest

M. Glenn Pitman
Affaires municipales
Département de l'Administration locale
Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest

SEMINAIRE SUR LE FINANCEMENT DES COMMUNAUTES LE 30 MAI 1979

M. Jim Anderson
Département des Services sociaux
Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest

M. Roland Gosselin
Département des Affaires naturelles et culturelles (Loisirs)
Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest

M. Fred Koe
Département des Services sociaux
Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest

Mme Carol McKillop
Département de l'Éducation
Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest

M. Robert Tinling
Département des Affaires naturelles et culturelles (Faune)
Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest

M. John Verhappen
Corporation d'habitation des Territoires du Nord-Ouest
(*NWT Housing Corporation*)

EVOLUTION CONSTITUTIONNELLE DANS LES TERRITOIRES DU NORD-OUEST, ET UN GOUVERNEMENT RESPONSABLE DANS LES TERRITOIRES DU NORD-OUEST LE 19 ET LE 20 JUILLET 1979

Dr Lloyd Barber
Président
Université de Régina

Professeur C. E. S. Franks
Département des sciences politiques
Université Queen's

Professeur John Harney
Département des sciences humaines
Atkinson College
Université York

M. Norman Macpherson
Directeur général
Bureau fédéral de liaison
Ministère des Affaires indiennes et du Nord

M. Arnold McCallum
Directeur, Administration locale et Revendications territoriales
et président du Comité sur l'évolution constitutionnelle
Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest

Professeur Howard McConnell
Faculté de droit
Université de la Saskatchewan

M. Howard McDiarmid
Recherchiste
Comité d'étude des droits des autochtones

M. John Merritt
Conseiller juridique
Inuit Tapirisat du Canada

Professeur Paul Tennant
Département des sciences politiques
Université de la Colombie-Britannique

STATUT SPECIAL DES PEUPLES AUTOCHTONES DANS LES TERRITOIRES DU NORD-OUEST LE MARDI 21 AOÛT 1979

M. T.R. Berger, juge de la Cour Suprême de la Colombie-Britannique

Mme Gloria George
Commissaire
Commission canadienne des droits de la personne

Professeur Howard McConnell
Faculté de droit
Université de la Saskatchewan

Professeur Douglas Sanders
Faculté de droit
Université de la Colombie-Britannique

M. Barry Strayer
Sous-ministre adjoint
Ministère de la Justice

Observateurs:

M. Peter Jull
Conseiller sur la constitution
Bureau des relations fédérales-provinciales
Bureau du Conseil privé

M. John Merritt
Conseiller juridique
Inuit Tapirisat du Canada

Professeur Mike Whittington
Département des sciences politiques
Université Carleton

E

Etudes menées par des ministères et organismes fédéraux à la demande du Représentant spécial

Agriculture Canada:

Agriculture in the NWT, l'honorable J. Wise.

Commission canadienne des droits de la personne:

Application of the Canadian Human Rights Act, R. G. L. Fairweather, président.

Société canadienne d'hypothèques et de logement:

Housing in the NWT, R.J. Boivin, vice-président aux Programmes et aux Opérations.

Environnement Canada:

Departmental Mandate and Structure, l'honorable J. Fraser.

National Parks in the NWT, l'honorable J. Fraser.

Report to Regional Director General, Western and Northern Region, on Constitutional Development in the NWT, M. McConnel, conseiller principal, Relations fédérales-provinciales, Direction générale des Affaires intergouvernementales, Service de la planification du Ministère.

Environmental Assessment Review Process, P. Wolf, directeur, Développement du processus, Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales.

Finances Canada:

«Federal transfers to the Northwest Territories: The Financial Implications of Provincial Status», J. H. Lynn, directeur, Relations fédérales-provinciales.

Pêches et Océans:

Study of Inland and Marine Fisheries in the NWT, l'honorable J. McGrath.

Affaires indiennes et du Nord:

Federal Employment Agreement with the Private Sector, E. Cotterill, sous-ministre adjoint, Programme des affaires du Nord.

Ministère de la Justice:

Application of the Canadian Human Rights Act, F. E. Gibson, premier conseiller législatif.

Further Devolution of Responsability for the Administration of Justice to the Government of the NWT, l'honorable J. Flynn.

Travail Canada:

Study of the Desirability and Feasibility of Transfer of Labour Relations Jurisdiction to the Government of the NWT, l'honorable Lincoln M. Alexander.

Commission de la Fonction publique:

Report on Northern Careers Program, W.R. Tremaine, directeur intérimaire, Programme des carrières du Nord.

Employment in the Federal Government in the NWT of Northerners and of Indigenous People, E. Gallant, président.

Travaux publics Canada:

Housing in the NWT, l'honorable E. Nielsen.

Transports Canada:

Administration and Funding of Airports in the NWT, J. J. Séguin, directeur général, Transports dans l'Arctique.

Conseil du Trésor:

«Federal-Territorial Financial Arrangements,» R. D. Jackson, directeur, Division des programmes sociaux, de l'emploi et du logement.

F

Rapports reçus par le Représentant spécial

Administrative Action in Relation to Constitutional Development in the NWT, Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, juillet 1979 (non publié).

Concepts and Factors for Constitutional Development in the NWT, Jim Mackenzie, avril 1979.

Development of Local Government in the NWT, ville de Fort Simpson, janvier 1979

Directions for the 1980's, Département de l'Administration locale, Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, octobre 1978.

Inuvialut Nunangat, *Agreement-in-principle between the Government of Canada and Committee for Original Peoples Entitlement*, octobre 1978.

Local and Regional Government in the NWT, Institute of Local Government, Queen's University, octobre 1979.

Nunavut, *Agreement-in-Principle between the Government of Canada and Inuit Tapirisat of Canada*, février 1976.

NWT Water Board: Role, Function and Legislative and Administrative Basis, NWT Water Board, juin 1979.

Position of the NWT Legislative Assembly on Constitutional Development in the NWT, mars 1979.

Recognition of the Dene Nation through Dene Government, présenté par Georges Erasmus pour la campagne de revendication des droits des autochtones du Nord, mars 1979.

Report of the NWT Association of Municipalities Conference, avril 1979.

Report of the Task Force on Administration. Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, juillet 1979 (non publié)

Report on Linkages between Selected Native Institutions and Government Structures in British Columbia. Paul Tennant et Ardyth Cooper, septembre 1979.

Report of United Steel Workers of America, section 804, octobre 1978.

Review of Local Government Activities in Inuvik, ville d'Inuvik, mars 1979.

G

Propositions et observations formulées par des groupes communautaires au Représentant spécial ou à son personnel lors des réunions avec les communautés

Propositions et observations formulées par des groupes communautaires au Représentant spécial ou à son personnel lors des réunions avec les communautés

1. Compétences:
   - Pouvoir accru en matière d'éducation
   - Mécontentement à l'égard du système d'éducation (absentéisme, abandon des études, programmes d'enseignement)
   - Pouvoir accru en matière de services sociaux
   - Pouvoir accru en matière de gestion de la faune
   - Pouvoir accru en matière de gestion des terres et des ressources
   - Pouvoir accru en matière de logement et accès à la propriété domiciliaire
2. Accroissement du pouvoir des représentants élus
3. Structures et fonctions de l'administration locale:
   - Critères pour obtenir le statut de résident: définis localement, modification de la durée de résidence exigée
   - Fusion des comités communautaires
   - Détermination sur place des procédures du Conseil
   - Le Conseil municipal doit être le principal représentant de la communauté
4. Nécessité de sensibiliser la population à ses devoirs de citoyen
5. Nécessité d'assouplir les règlements et les procédures du gouvernement des T.N.-O.
6. Les règlements et procédures du gouvernement des T.N.-O. sont jugés trop complexes
7. Nécessité d'apporter des changements aux méthodes financières
8. Amélioration des communications (traductions, consultations)
9. Compétences et méthodes actuelles jugées satisfaisantes
10. Nécessité, pour le gouvernement fédéral et celui des T.N.-O., d'embaucher un plus grand nombre de travailleurs locaux
11. Désir de se doter d'institutions publiques régionales
12. Omniprésence de la bureaucratie
13. Nécessité d'augmenter les possibilités d'emploi et de croissance économique

	AKLAVIK	CAPE DORSET	COPPERMINE	CORAL HARBOUR	FORT LIARD	FORT MCPHERSON	FORT NORMAN	FORT PROVIDENCE	FORT SIMPSON	FORT SMITH	FROBISHER BAY	HOLMAN	INUVIK	PANGNIRTUNG	PAULATUK	PINE POINT	POND INLET	RANKIN INLET	SACHS HARBOUR	SPENCE BAY	TUKTOYAKTUK	YELLOWKNIFE
		x		x		x			x			x			x		x	x				
	x		x				x				x	x			x				x		x	
		x		x							x						x	x				
		x		x	x	x								x			x	x	x	x		
		x		x		x								x			x			x	x	
		x		x		x															x	
	x		x	x	x						x						x	x			x	
		x			x						x		x	x			x					x
		x	x			x						x		x			x					
			x	x								x					x	x				
				x													x	x			x	
		x											x				x				x	
				x								x					x					
												x		x			x	x		x		
	x		x									x	x			x				x		
		x		x								x					x	x			x	
										x					x	x						x
				x		x		x										x			x	
		x									x					x	x					
	x			x			x						x				x					x
		x		x		x		x		x	x						x	x			x	

Population des communautés des T.N.-O. par région administrative du gouvernement des T.N.-O.

Communauté	Type[1]	Total	Indiens Inscrits Pour cent	Inuit Pour cent	Autres[2] Pour cent
Région de Baffin:					
Arctic Bay	H	403	0,0	95,0	5,0
Broughton Island	E	329	0,0	95,1	4,9
Cape Dorset	E	693	0,0	93,8	6,2
Clyde River	H	411	0,0	92,9	7,1
Frobisher Bay	VGE	2,693	0,0	58,4	41,6
Grise Ford	E	99	0,0	91,9	8,1
Hall Beach	H	396	0,0	95,7	4,3
Igloolik	H	753	0,0	95,0	5,0
Lake Harbour	E	301	0,0	92,7	7,3
Pangnirtung	H	878	0,0	89,9	10,1
Pond Inlet	H	649	0,0	91,8	8,2
Resolute	E	167	0,0	89,2	10,8
Sanikiluaq	H	326	0,0	96,9	3,1
Reste[3]		273			
Total pour la région		8,371	0,0	79,4	20,6
Région d'Inuvik:					
Aklavik	H	763	43,6	45,3	11,1
Arctic Red River	E	111	94,6	0,0	5,4
Fort Franklin	H	512	92,4	0,0	7,6
Fort Good Hope	E	446	79,6	0,9	19,5
Fort McPherson	E	813	76,4	1,0	22,6
Fort Norman	E	329	69,3	0,0	30,7
Inuvik	V	2,938	6,7	17,4	76,0
Norman Wells	E	352	13,3	2,0	84,7
Paulatuk	E	163	0,0	100,0	0,0
Sachs Harbour	E	177	2,3	85,9	11,8
Tuktoyaktuk	H	760	2,2	86,4	11,4
Reste[3]		71			
Total pour la région		7,435	33,0	24,6	42,4
Total pour la région excluant la ville d'Inuvik		4,487	50,3	29,2	20,5

Remarques: 1. H—Hameau
E—Établissement
VGE—Village
V—Ville
C—Cité
2. "Autres" comprend les Métis, les Indiens non inscrits et les non-autochtones.
3. "Reste" désigne les communautés non organisées.

Communauté	Type[1]	Total	Indiens Inscrits Pour cent	Inuit Pour cent	Autres[2] Pour cent
Région du Keewatin:					
Baker Lake	H	1,007	1,1	86,4	12,5
Chesterfield Inlet	E	291	0,0	90,7	9,3
Coral Harbour	H	414	0,0	86,7	13,3
Eskimo Point	H	960	0,0	93,9	6,1
Rankin Inlet	H	978	0,0	72,3	27,7
Repulse Bay	H	295	0,0	91,5	8,5
Whale Cove	H	201	0,0	92,0	8,0
Total pour la région		4,146	0,4	85,6	14,0
Région de Fort Smith:					
Cambridge Bay	E	853	1,0	76,8	22,2
Coppermine	E	803	0,0	91,7	8,3
Enterprise	E	40	0,0	0,0	100,0
Fort Liard	E	327	94,8	0,0	5,2
Fort Providence	E	556	76,4	0,0	23,6
Fort Resolution	E	521	32,8	0,0	67,2
Fort Simpson	VGE	1,080	44,0	0,9	55,1
Fort Smith	V	2,347	11,6	1,0	87,4
Gjoa Haven	E	464	0,0	92,9	7,1
Hay River	V	3,398	10,8	0,0	89,2
Holman	E	328	0,0	88,4	11,6
Lac la Martre	E	225	99,1	0,0	0,9
Pelly Bay	H	287	0,0	93,0	7,0
Pine Point	V	1,763	16,3	0,0	83,7
Rae-Edzo	H	1,269	91,3	0,0	8,7
Rae Lakes	E	172	98,2	0,0	1,8
Snowdrift	E	262	90,8	0,0	9,2
Spence Bay	E	454	0,0	93,0	7,0
Wrigley	E	175	94,9	0,0	5,1
Yellowknife	C	9,981	9,5	0,9	89,6
Reste[3]		1,141			
Total pour la région		26,446	21,3	11,4	67,3
Total pour la région excluant la cité de Yellowknife et les villes de Fort Smith, Hay River et Pine Point		8,957	42,0	32,3	25,7
Total pour les **Territoires du Nord-Ouest**		46,398	17,5	32,4	50,1

Source: Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest
31 décembre 1978

Remarques: 1. H—Hameau
E—Établissement
VGE—Village
V—Ville
C—Cité
2. "Autres" comprend les Métis, les Indiens non inscrits et les non-autochtones.
3. "Reste" désigne les communautés non organisées.

I

Remerciements

Le Représentant spécial désire exprimer sa reconnaissance envers les nombreuses personnes qui ont contribué à la publication de ce rapport. Comme il est impossible de nommer chacune d'elles, des remerciements particuliers s'adressent à toutes les personnes dans la Fonction publique, tant fédérale que territoriale, qui ont fourni aide et conseils. Ils s'adressent également à toutes les personnes qui, par leurs connaissances et leur expérience, ont apporté une précieuse collaboration.

Personnel:

Directeur exécutif: Wendy Porteous

Yellowknife:	Celia Asselin	Gordon Lennie
	Claire Barnabé	Doreen Mullins
	George Braden	Barbara O'Donnell
	Ruth Carrière	Sharon Payne
Ottawa:	Diana Crosbie	Penny Muller
	Barbara Darling	Angie Nachbar
	John Edmond	Mary Swain
	Janice Falls	Ruth Tait
	Linda Geller-Schwartz	Rosemary Wallbank
	Kenn Harper	Rem Westland

Mentionnons également tous ceux qui, à un moment ou à un autre, ont fait partie du personnel du bureau d'Ottawa: Audrey Bisson, Shirley Ann Bowles, Shirley Cheevers, Phyllis Thompson et Catherine Wright

Rapport:

Edition: Joan Harcourt

Publication: Peter Battye, Bruce Broadfoot et Ian Donaldson,
Imprimerie du gouvernement canadien,
Atelier principal, Ottawa

Cartes: Karen Bannister,
Ministère des Affaires indiennes et du Nord,
Yellowknife

Robert Mann et Laurie Foster,
Baslaw, McCarney and Mann Ltd.,
Ottawa

Direction des levés et de la cartographie,
Ministère de l'Energie, des Mines et des Ressources,
Ottawa, 1979

Traduction:	Eastern Inuktitut:	
	Luci Marquand, Tuki Translation Services, Yellowknife	
	Français: Secrétariat d'État:	
	Pauline Benoît	Hélène Laliberté
	Claude Boissonneault	Raymond Mercier
	Sylvaine Collard-Simard	Manon Roy
	Michel Côté	Andrée Tremblay
	Michel Hardy	Suzanne Valois
Résumé Oral:	Florence Catholique	Chipewyan
	Violet Chalifoux and Leah Bill	Cree
	Elisapee Davidee	Inuktitut-Eastern
	Tom Kakfwi	Hareskin
	Emily Katiak	Inuktitut-Western
	Peter Liske	Dogrib
	Henry Squirrel	Slavey-Fort Simpson dialect
	Christine Tatti	Slavey-Fort Franklin dialect
	Mary Teya	Loucheux

J

Bibliographie

Alaska Native Foundation. *Alaska Native Land Claims.* Anchorage, 1976.

Association of Canadian Universities for Northern Studies. *List of Northern Specialists at Canadian Universities.* Ottawa, 1978.

Australia, Joint Committee on the Northern Territory. *Constitutional Development in the Northern Territory: Report to Parliament.* Canberra, Australia, 1974.

Australia, Northern Territory. Self-government in the Northern Territory: selected documents. Canberra, Australia, various dates.

Baffin Regional Council. "Constitution". Frobisher Bay, 1978.

———. "Second Session, March 18-23, 1978: Summary." Frobisher Bay, 1978.

Bailey, Frank S. *Consultations on the Proposed Wildlife Ordinance.* Northwest Territories Game Advisory Council. Yellowknife, 1976 and 1977.

Baldwin, Margaret S. "Population Dynamics of the Canadian Eskimo: The Causes and Consequences of Rapid Population Growth." n.p., n.d.

Barber, Lloyd I. "Indian Claims Processes." n.p., 1975.

———. *Commissioner on Indian Land Claims: A Report: Statements and Submissions.* Ottawa, 1977.

———. Collected speeches presented by Dr. Barber. Various places, 1970 to 1976.

Bean, Wilfred. "Colonial Political Institutions in the Communities of the Northwest Territories." Mackenzie Valley Pipeline Inquiry. Yellowknife, 1976.

Beauchamp, Kenneth P. *Land Management in the Canadian North.* Canadian Arctic Resources Committee. Ottawa, 1976.

Beaver, J. W. *To Have What Is One's Own.* National Indian Socio-Economic Development Committee. Ottawa, 1979.

Berger, Thomas R. *Northern Frontier, Northern Homeland: Report of the Mackenzie Valley Pipeline Inquiry.* 2 vols. Ottawa, 1977.

Boreal Institute for Northern Studies. *Northwest Territories Municipal Finance Land Services Study.* University of Alberta. Edmonton, 1974.

British Columbia, Ministry of Municipal Affairs and Housing. "Report of the Regional District Review Committee." Vancouver, 1978.

Canada and the Committee for Original Peoples Entitlement. "The COPE/Government Working Group Joint Position Paper on the Inuvialuit Land and Rights Claim." n.p., 1978.

———. "Inuvialuit Nunungat: The Proposal for an Agreement-in-Principle to Achieve the Settlement of Inuvialuit Land Rights in the Western Arctic Region of the Northwest and Yukon Territories." n.p., 1977.

Canada and Inuit Tapirisat of Canada. "Nunavut: A Proposal and Agreement-in-Principle for the Settlement of Inuit Land Claims in the Northwest Territories and Yukon Territory." n.p., 1976.

Canada, Advisory Commission on the Development of Government in the Northwest Territories. Chairman: A.W.R. Carrothers. *Report to the Minister of Northern Affairs and National Resources.* Ottawa, 1966.

Canada, Canadian Council on Rural Development. *A Development Strategy for the Mid-North of Canada.* Department of Regional Economic Expansion. Ottawa, 1976.

———. *Job Creation in Rural Canada.* Seventh Review. Ottawa, 1978.

———. *Regional Poverty and Change.* (Ottawa), 1976.

Canada, Canadian Indian Rights Commission. *Indian Claims in Canada: Supplementary Bibliography.* Ottawa, 1979.

Canada, Canadian Unity Information Office. *Understanding Referenda: Six Histories.* (Ottawa), 1978.

Canada, Central Mortgage and Housing Corporation. *Annual Report, 1977.* Ottawa, 1978.

———. Information booklets outlining assistance programs. n.p., n.d.

Canada, Council for Canadian Unity. *The Challenge, That is Canada.* (Ottawa), 1979.

Canada, Economic Council of Canada. *Regulation Reference: A Preliminary Report to the First Ministers.* Ottawa, 1978.

Canada, Electoral Boundaries Commission for the Northwest Territories. *Report, 1976.* Ottawa, 1976.

Canada, Employment and Immigration Commission. *The Development of an Employment Policy for Indian, Inuit and Métis People.* (Ottawa), n.d.

Canada, Employment and Immigration Commission, Job Creation Branch, Northwest Territories. "Project Catalogue." n.p., 1978.

Canada, Department of the Environment. A compendium of briefs presented to the environmental assessment panel on the proposed Lancaster Sound drilling project. Pond Inlet, Oct. 18-19, 1978.

———. "Constitutional Basis for Environmental Management Service Programs." n.p., n.d.

———. "Detailed Outline of Contents of the Cabinet Memoranda Establishing the Federal Environmental Assessment and Review Process." (Ottawa), 1978.

Canada, Department of the Environment, Canadian Wildlife Service. *Birds Protected in Canada Under the Migratory Birds Convention Act.* Occasional Paper No. 1, 5th ed. Ottawa, 1977.

Canada, Department of the Environment, Environmental Assessment Panel. *A Guide to the Federal Environmental Assessment and Review Process.* Ottawa, 1977.

———. *Lancaster Sound Drilling.* Report No. 7. Ottawa, 1979.

———. *Register of Panel Projects and Bulletins.* Nos. 3-9. Ottawa, 1978-79.

Canada, Department of the Environment, Lands Directorate. *Federal Lands: Their Use and Management.* Land Use in Canada, Series No. 11. Ottawa, 1978.

Canada, Department of the Environment, Liaison and Coordination Directorate. "Constitutional and Legislative Authorities and Main Program Activities of Federal and Provincial Governments: Forestry, Water Management, Water Pollution Control, and Air Pollution Control." Draft. n.p., n.d.

Canada, Department of the Environment, Man and Biosphere Programme. "Ethical Principles for the Conduct of Research in the North: A Discussion Paper." Communiqué No. 6. Ottawa, 1977.

———. "Science for the North: Research Framework." Report No. 8, Sub-program 4. (Ottawa), 1977.

Canada, Federal-Provincial Relations Office. *The Canadian Constitution and Constitutional Amendment.* Ottawa, n.d.

———. *Federal-Provincial Programs and Activities: A Descriptive Inventory as of December 1976.* Ottawa, 1977.

Canada, Department of Finance. *Economic Review.* (Ottawa), 1979.

Canada, Department of Finance, Federal-Provincial Relations Division. "Federal Transfers to the NWT: The Financial Implications of Provincial Status." (Ottawa), 1979.

Canada, Government. *The Constitutional Amendment Bill: Text and Explanatory Notes.* (Ottawa), 1978.

———. *A Time For Action: Toward the Renewal of the Canadian Federation.* White Paper prepared by the Right Hon. Pierre Elliott Trudeau. Ottawa, 1978.

Canada, Government and Northwest Territories, Government. "General Development Agreement, NWT, and Canada-NWT Interim Subsidiary Agreement on Community Economic Development." (Ottawa), April 4, 1979.

Canada, House of Commons. "Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on Indian Affairs and Northern Development." Issue No. 27. (Ottawa), June 22, 1971.

———. *Standing Orders of the House of Commons.* (Ottawa), 1978.

Canada, Department of Indian Affairs and Northern Development. *The Acquisition of Crown Land in the Northwest Territories.* Ottawa, 1976.

———. *Annual Report: 1976-77.* (Ottawa), 1977.

———. *Annual Report: 1977-78.* (Ottawa), 1978.

———. Collected "Communiqués." Ottawa, various dates.

———. "Constitutional History of the Northwest Territories." n.p., n.d.

———. *Eastern Arctic Marine Environmental Study (EAMES): Outline of a Program.* Ottawa, 1977.

———. "Inuit and Cree Political and Administrative Structures Resulting from James Bay and Northern Quebec Agreements." n.p., 1976.

———. *Inuit Land Use and Occupancy Project.* 3 vols. Milton Freeman Research Limited. Ottawa, 1976.

———. *The James Bay and Northern Quebec Agreement.* Quebec, 1976.

———. *The James Bay and Northern Quebec Agreement, Complementary Agreement.* Nos. 1-3. n.p., 1978.

———. *Mackenzie Valley Pipeline Inquiry: Summaries of Proceedings.* 6 vols. Ottawa, 1976.

———. *The Northeastern Quebec Agreement.* (Ottawa), 1978.

———. "Northern Scientific Resource Centres Program." Ottawa, 1976.

———. "The NWT Region, Indian and Inuit Affairs: Analytical Overview." Yellowknife, 1978.

———. "Paper to Band Chiefs on Self-Government and Revision to the Indian Act." (Ottawa), 1979.

———. "Policy Relating to Research in the Territories." Ottawa, (1978).

———. "Report of the Northern Roads Fact-Finding Committee, September 14–30, 1975." 2 vols. Ottawa, 1976.

———. "Revisions to Indian Act: Discussion Papers." n.p., n.d.

———. "Supplementary Estimates (A) 1977–78 Indian Affairs and Northern Development: Reference Material for Parliamentary Review." (Ottawa), 1977.

Canada, Department of Indian Affairs and Northern Development, Advisory Committee on Northern Development, *Annual Northern Expenditure Plan 1977–78.* Ottawa, 1977.

———. *Annual Northern Expenditure Plan 1978–79.* Ottawa, 1978.

———. *1976–77: Government Activities in the North.* Ottawa, 1977.

———. *1977–78: Government Activities in the North.* Ottawa, 1978.

Canada, Department of Indian Affairs and Northern Development, Indian and Eskimo Affairs Program. "Registered Indian Population by Sex and Residence for Bands, Districts, Regions and Canada. December 31, 1976." Ottawa, 1977.

Canada, Department of Indian Affairs and Northern Development, Indian and Inuit Affairs Program. "Listing of Select Historical Documents on the Evolution of the Indian Act." Helen Ryan, Treaties and Historical Research Centre. Ottawa, 1978.

Canada, Department of Indian Affairs and Northern Development, Northern Affairs Program. *Procedures, Licensing, Legislation & All That: Northern Natural Resources Development.* Ottawa, 1977.

———. "1980–81 Program Forecast Call." Ottawa, 1978.

Canada, Department of Indian Affairs and Northern Development, Northern Policy Directorate. "A Summary of Native Self-Governments in the Circumpolar North." Draft. (Ottawa), 1976.

Canada, Department of Indian Affairs and Northern Development, Office of Native Claims. "Political Element in Northern Claims: A Discussion Paper." Ottawa, 1978.

Canada, Department of Indian Affairs and Northern Development, Parks Canada. *Banks Island—A Natural Area of Canadian Significance.* Ottawa, 1978.

———. *Bathurst Inlet—A Natural Area of Canadian Significance.* Ottawa, 1978.

———. *Ellesmere and Axel Heiberg Island—A Natural Area of Canadian Significance.* Ottawa, 1978.

———. *Natural Areas of Canadian Significance: A Preliminary Study.* Ottawa, 1977.

———. "Parks Canada Policy." Draft. Ottawa, 1978.

———. *Parks Canada Policy.* Ottawa, 1979.

———. *Wager Bay—A Natural Area of Canadian Significance.* Ottawa, 1978.

Canada, Department of Indian Affairs and Northern Development, Territorial Affairs Division. "Evolution of Territorial Government." Ottawa, 1978.

———. "NWT Potential Revenues: 1973–74, 1975–76, 1976–77." Ottawa, various dates.

Canada, Department of Indian Affairs and Northern Development, Territorial Relations Division. "Comparative Statement of Expenditures and Revenues as a Territory and as a Province for the Fiscal Years 1976–77 and 1977–78." (Ottawa), 1977.

———. "Comparative Statement of Expenditures and Revenues as a Territory and as a Province for the Fiscal Years 1977–78 and 1978–79." (Ottawa), 1978.

———. "Home Rule Proposals—Greenland." Ottawa, 1977.

Canada, Department of Indian Affairs and Northern Development, Working Group on International Biological Programme Ecological Sites. Press release and brochure on Polar Bear Pass, Northwest Territories. (Ottawa), n.d.

Canada, Indian Claims Commission. *Indian Claims in Canada: An Essay and Bibliography.* Ottawa, 1975.

Canada, Interdepartmental Committee on the Organization of the Government of Canada. *Organization of the Government of Canada, 1976.* Ottawa, 1976.

Canada, Department of Justice. "The Constitutional Amendment Bill: Explanatory Notes on the Canadian Charter of Rights and Freedoms." Ottawa, 1978.

———. *Legal Aid in the Northwest Territories: Recommendations for the Future.* Ottawa, 1977.

Canada, Department of National Health and Welfare, Medical Services Branch. "Assessment of Factors Involved in Transferring the Staff, Facilities and Program of the Northwest Region of Medical Services Branch to the Jurisdiction of the GNWT." (Ottawa), 1977.

Canada, Department of Northern Affairs and National Resources. *The Northwest Territories Today: A Reference Paper for the Advisory Commission on the Development of Government in the NWT.* Ottawa, 1965.

Canada, Public Service Commission. "Indian, Métis, Non-Status Indian and Inuit Federal Employment Directory." Draft. Ottawa, 1978.

Canada, Public Service Commission, Office of Native Employment. "Increased Participation of Indian, Métis, Non-Status Indian and Inuit People in the Public Service of Canada." Two papers, n.p., n.d.

———. Information kit. n.p., n.d.

Canada, Public Service Commission, Staff Development Branch. "Needs Study: Understanding Native People, a Summary of Findings." (Ottawa), 1977.

Canada, Department of Public Works, Environment Coordination Branch. *Environmental Impact Evaluation: An Instrument of Planning and Design.* (Ottawa), 1976.

Canada, Department of Public Works, Environmental Assessment and Review Division. *National Environmental Planning Concepts: Food for Thought.* (Ottawa), 1977.

Canada, Department of Regional Economic Expansion. *Special ARDA in Relation to the Future Direction of Native Socio-Economic Development.* n.p., 1977.

Canada, Ministry of State for Science and Technology. "Canadian Arctic Economic Development: Implications for Industrial Research and Industrial Development." (Ottawa), 1979.

Canada, Science Council of Canada. *Discussion Paper on Northern Development.* Ottawa, 1975.

———. *Northward Looking: A Strategy and Science Policy for Northern Development.* Report No. 26. Ottawa, 1977.

Canada, Science Council of Canada, Committee on Northern Development. *A Northern Resource Centre: A First Step Toward a University of the North: A Discussion Paper.* (Ottawa), 1978.

Canada, Solicitor General, Communication Division. *Native Peoples and Justice: Reports on the National Conference and the Federal-Provincial Conference on Native Peoples and the Criminal Justice System.* Edmonton, February 3–5, 1975.

Canada, Task Force on Canadian Unity. *Coming to Terms: Words of the Debate.* (Ottawa), 1979.

———. *A Future Together: Observations and Recommendations.* (Ottawa), 1979.

———. *A Time to Speak: Views of the Public.* (Ottawa), 1979.

Canada, Ministry of Transport, Arctic Transportation Directorate. *Arctic Air Transportation Facilities Policy, Yukon and Northwest Territories.* n.p., n.d.

———. *Policy Framework for Transportation in the Yukon and Northwest Territories.* Confidential. (Ottawa), 1978.

Canada, Treasury Board, *A-Base Expenditure Review: A Report on Recent Experience in the Federal Government.* Ottawa, 1978.

———. "Personnel Management Manual." Selected policies. Ottawa, various dates.

Canadian Arctic Resources Committee. *Northern Perspectives.* Ottawa, various dates.

———. *Northern Transitions: Vol. II: Second National Workshop on People, Resources and the Environment North of 60°.* Proceedings of conference. Edmonton, February 20–22, 1978.

Canadian Catholic Conference. "Northern Development: At What Cost?" Labour Day message. n.p., September 1, 1975.

Canadian Council of Resource and Environment Ministers, Environmental Impact Assessment Task Force. "Canadian Environmental Impact Assessment Processes: A Discussion Paper." n.p., 1978.

Chambers, Reid Peyton. "Judicial Enforcement of the Federal Trust Responsibility to Indians." *Stanford Law Review,* Vol. 27, May 1975.

Chaube, S. K. *Constituent Assembly of India.* New Delhi, 1973.

Chrétien, Hon. Jean, Minister of Indian Affairs and Northern Development. "The New North." Address to the Vancouver Institute, University of British Columbia. Vancouver, November 16, 1968.

———. *A Report to the Standing Committee on Indian Affairs and Northern Development on the Government's Northern Objectives, Priorities and Strategies for the 70's.* Ottawa, March 28, 1972.

Clarkson, Graham. "Report on the Assessment of Hospital Services in Yellowknife." Confidential. Department of National Health and Welfare. Edmonton, 1978.

Cluff Lake Board of Inquiry. Chairman: Hon. Mr. Justice E.D. Bayda. *Final Report*, Regina, 1978.

Coffey, M.F. "A Study of the Dynamics of the Government of the Northwest Territories, 1974." n.p., 1975.

Mary Collins Consultants Ltd. *Social and Economic Aspects of Dome/Canmar's Beaufort Sea Project, 1977.* Calgary, 1977.

Committee for Original Peoples Entitlement. "Inuvialuit Nunangat: Background Papers." Inuvik, 1977.

Committee for Original Peoples Entitlement and Government of Canada. "Inuvialuit Land Rights Settlement: Agreement in Principle." n.p., 1978.

Committee for Original Peoples Entitlement/Government Working Group. "Joint Position Paper on the Inuvialuit Land Rights Claim." Confidential. n.p., 1978.

Cotterill, Ewan. "Land Management in the Canadian Arctic." Ottawa, 1979.

———. "Land Policy in the North." Sixth Northern Resources Conference. Whitehorse, October 19, 1978.

Cree Regional Authority. "General Organization of the Cree Regional Authority." Val d'Or, 1978.

———. "Preliminary Evaluation Report on the Income and Security Program for Cree Hunters and Trappers." Val d'Or, 1978.

Creery, Ray A. "The Department of Local Government of the NWT in Relation to the Proposed Mackenzie Valley Pipeline." Evidence presented to the Mackenzie Valley Pipeline Inquiry. Yellowknife, 1976.

"Les Cultures Esquimaude et Indienne: Un Aquis pour la Civilisation." Interview with Eric Gourdeau. *Forces,* No. 41–42, 1978.

Cumming, Peter A. *Canada: Native Land Rights and Northern Development.* International Work Group for Indigenous Affairs, Document 26. Copenhagen, 1977.

Cumming, Peter A., and Neil H. Mickenberg. *Native Rights in Canada.* Toronto, 1977.

d'Aquino, Thomas, *et al. Parliamentary Government in Canada: A Critical Assessment and Suggestions for Change.* Ottawa, 1979.

D'Avignon, Guy R. *Report of the Special Committee on the Review of Personnel Management and the Merit Principle.* Ottawa, 1979.

Dene Nation. *Metro Proposal.* n.p., n.d.

———. "Recognition of the Dene Nation Through Dene Government." Presented by Georges Erasmus for Northern Native Rights Campaign. Ottawa, March 15, 1979.

Dicks, Denis J. *Impact of New Communications Services in the Eastern Arctic.* Queen's University. Kingston, 1975.

Driedger, Elmer A. "Subordinate Legislation." *Canadian Bar Review,* Vol. 38, No. 1, pp. 1–34, 1960.

Drury, Hon. C. M. "Notes for Remarks to the Central Arctic Area Council." Coppermine, January 23, 1979.

———. "Notes for Remarks to the Legislative Assembly of the Northwest Territories." Yellowknife, March 29, 1979.

———. "Notes for Remarks to the Northwest Territories Council." Yellowknife, October 20, 1978.

———. "Notes for Remarks to the Yellowknife Rotary Club." Yellowknife, February 17, 1979.

Dyck, Bertram. "Inuit Involvement in the Municipal Government of Frobisher Bay." Government of the Northwest Territories. n.p., 1977.

Economic Prospects: Proceedings of the First Economics Prospects for the Northwest Territories Conference. Hay River, May 4–6, 1978. Also background papers.

Emond, D. Paul. *Environmental Assessment Law in Canada.* Toronto, 1978.

Espie, Tom. "Operation of Economic Development Projects in the Northwest Territories." Ottawa, 1979.

Farb, Peter. *Word Play.* New York, 1975.

Federal Institute of Management, Yellowknife Chapter. "Housing Policy, NWT." Prepared by the Housing Committee, Chairman: H. R. Trudeau. (Yellowknife), 1977.

Federal-Provincial Conference on First Ministers. Documents related to the Oct. 30–Nov. 1, 1978 Conference.

Federal-Territorial Task Force on Fisheries Development in the Northwest Territories. "Where to Now? Report of the Task Force." 2 vols. n.p., 1972.

Feeney, Margaret Mary. "Cultural Conflict in Decision Making in the Northwest Territories." Master of Arts thesis. University of British Columbia. (Vancouver), 1977.

Fenge, T., *et al.* "Land Use Programs in Canada, Northwest Territories." University of Waterloo, for Environment Canada. n.p., 1979.

Fingland, F. B. "Recent Constitutional Developments in the Yukon and the Northwest Territories." *University of Toronto Law Journal.* Vol. XV, No. 2, pp. 299–316, 1964.

Finkler, Harold W. *Inuit and the Administration of Criminal Justice in the NWT: The Case of Frobisher Bay.* Department of Indian Affairs and Northern Development. (Ottawa), 1975.

Flynn, J. David. "Constitutional Development in the NWT: Assorted Papers." n.p., 1978.

———. "The Development of Autonomy in the Northwest Territories." n.p., n.d.

Foighel, Isi. "A Framework for Local Autonomy: Home Rule in Greenland." n.p., n.d.

Gibson, Robert B. *The Strathcona Sound Mining Project: A Case Study of Decision Making.* Science Council of Canada Background Study No. 42. Ottawa, 1978.

Glassco, J.G., *et al. Report of the Royal Commission on Government Organization.* (Ottawa), 1962.

Graham, Katherine. "Local and Regional Government in the Northwest Territories." Draft. Institute of Local Government, Queen's University. Office of the Special Representative for Constitutional Development in the Northwest Territories. Kingston, 1979.

Grand Council of the Crees (of Quebec). "Position of the Grand Council of the Crees (of Quebec) and the James Bay Crees Respecting the Possible Imposition of a 150,000 Man/Day Limit on the Income Security Program for Cree Hunters and Trappers Established by Section 30 of the James Bay and Northern Quebec Agreement." n.p., 1977.

———. "Report of the Grand Council of the Crees (of Quebec): Special General Assembly." Fort George, Quebec, February 20–24, 1978.

Green, L.C. "Trusteeship and Canada's Indians." *The Dalhousie Law Journal*, pp. 104–35, n.d.

Hamelin, Louis Edmond. *Nordicité Canadienne.* Montreal, 1975. Also available in English translation.

Harney, John. "New Forms of Federalism." *Canada's Third Option.* pp. 66–82, n.d.

Hayes, John A. "Federalism and Constitutional Review in Switzerland." Ottawa, 1975.

Helm, June. "Indian Dependency and Indian Self-Determination: Problems and Paradoxes in Canada's Northwest Territories." Iowa, 1976.

———. "Traditional Dene Community Structure and Socioterritorial Organization." Draft. Iowa, 1976.

Hoar, R.S. *Constitutional Conventions: Their Nature, Powers and Limitations.* Boston, 1917.

Hobart, Charles W., and George Kupfer. "Work Adjustment of Inuit Workers to Oil Exploration Employment." *Western Canadian Journal of Anthropology.* Vol. IV, No. 3, pp. 73–88, (1974).

Hodgson, Stuart M. "Memorandum to Directors and Regional Directors of the Government of the Northwest Territories: Devolution and Decentralization." Yellowknife, July 17, 1977.

Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada.* Toronto, 1977.

Impact Research. *Native People and Employment in the Public Service of Canada.* Public Service Commission. Ottawa, 1976.

Indian Brotherhood of the Northwest Territories. *Dene Rights: Supporting Research and Documents.* 9 Vols. n.p., n.d.

Institute of Local Government, Queen's University. *Institute of Local Government Prospectus.* Kingston, n.d.

Interdisciplinary Systems Ltd. *Effects of Exploration and Development in the Baker Lake Area.* 2 vols. Department of Indian Affairs and Northern Development. Winnipeg, 1978.

Inuit Tapirisat of Canada. "Political Development in Nunavut." n.p., (1979).

Jamieson, Kathleen. *Indian Women and the Law in Canada: Citizens Minus.* Advisory Council on the Status of Women. (Ottawa), 1978.

Jenness, Diamond. *Eskimo Administration: Alaska.* Institute of North America Technical Paper No. 10. Montreal, 1962.

———. *Eskimo Administration: Canada.* Institute of North America Technical Paper No. 14. Montreal, 1964.

———. *Eskimo Administration: Labrador.* Institute of North America Technical Paper No. 16. Montreal, 1965.

———. *Eskimo Administration: Greenland.* Institute of North America Technical Paper No. 19. Montreal, 1967.

———. *Eskimo Administration: Analysis and Reflection.* Institute of North America Technical Paper No. 21. Montreal, 1968.

Jordan, Anthony J. "The Constitution of the Northwest Territories." Master of Laws thesis. Saskatoon, 1978.

———. "The Northwest Territories Council: Constitutional Status and Jurisdiction." n.p., n.d.

Jull, Peter. "Greenland: The Coming of Home Rule." Confidential. Federal-Provincial Relations Office. Ottawa, 1979.

———. "Political Development in the Northwest Territories." Confidential. Federal-Provincial Relations Office. Ottawa, 1978.

———. "Some Notes on Political Change in Greenland, and National Unity Danish Style." Three papers. n.p., various dates.

Kemp, W.B., *et al. The Communities of Resolute and Kuvinaluk: A Social and Economic Baseline Study*. Polar Gas. n.p., 1977.

Kettle, David. "Environmental Impact Assessment in Canada: A Review of Current Legislation and Practice." Government of British Columbia. Victoria, 1977.

Kydd, Donna L. *Towards a Legal Education and Information Program for Native People: A Review of the Literature and Annotated Bibliography*. Saskatoon, 1979.

Labrador Inuit Association. *Our Footprints are Everywhere: Inuit Land Use and Occupancy in Labrador*. Nain, Labrador, 1977.

La Rusic, Ignatius E. "Bureaucratic Structures in James Bay: Impacts on the James Bay Cree of the James Bay and Northern Quebec Agreement: A Research Proposal." Montreal, 1978.

———. "The Income Security Program for Cree Hunters and Trappers." Department of Indian Affairs and Northern Development. Montreal, 1978.

Latta, Diane Estelle. "Dene Self-Determination: Decolonization or Modified Dependence." Ottawa, 1978.

Lysyk, Kenneth. "The Unique Constitutional Position of the Canadian Indian." *The Canadian Bar Review*. Vol. XLV, pp. 513–53, n.d.

Lysyk, Kenneth M., *et al. Report of the Alaska Highway Pipeline Inquiry*. (Ottawa), 1977.

MacKenzie, J.A. "Concepts and Factors for Constitutional Development in the Northwest Territories." Office of the Special Representative for Constitutional Development in the Northwest Territories. Ottawa, 1979.

Mackenzie Valley Pipeline Inquiry, *Transcripts of Hearings*. Formal Hearings Vols. 1–204, 1974–76. Community Hearings Vols. 1–77, 1975–76.

MacLeod, William. *Water Management in the Canadian North: The Administration of Inland Waters North of 60°*. Canadian Arctic Resources Committee. Ottawa, 1977.

Mallory, J.R. "The Minister's Office Staff: An Unreformed Part of the Public Service." *Canadian Public Administration*. pp. 25–34, n.d.

Manitoba, Department of Mines, Resources and Environmental Management. "Environmental Assessment and Review Process for Proposed Provincial Projects." Winnipeg, 1976.

McBeath, Gerald A., and Thomas A. Morehouse. *Alaska Native Self-Government*. Department of Indian Affairs and Northern Development. Ottawa, 1979.

McGill University, Centre for Northern Studies and Research. *Bibliography of McGill Northern Research 1887–1975*. Information Series No. 1. Montreal, 1976.

Meagher, J.E. *Inter-Community Communications in the North: Requirements and Alternatives*. Department of Communications. Ottawa, 1974.

Metis Association of the Northwest Territories. "A Discussion Paper in Respect of the Settlement of Outstanding Native Claims in the Mackenzie District of the Northwest Territories, Canada." Confidential. Submitted to Warren Allmand, Minister of Indian Affairs and Northern Development. Yellowknife, 1977.

———. *Our Land, Our Culture, Our Future*. n.p., 1977.

———. *A Portrayal of our Metis Heritage*. n.p., 1976.

Metis and Non-Status Indian Crime and Justice Commission. Chairman: Harry W. Daniels. n.p., 1977.

Monaghan, Hugh J. "Natural Resource Management in the Northwest Territories: A Move Toward Responsible Government." Draft. n.p., 1977.

———. "Renewable Resource Management in the Northwest Territories—A Proposal for Change." Master of Arts thesis. University of Manitoba. Winnipeg, 1978.

Morisset, Jean. "The Dene of the Mackenzie and the Political Legitimacy of Canada." University of Quebec. Montreal, 1978.

National Indian Brotherhood. "Changes to the Constitution of Canada: Interim Position Paper." (Ottawa), 1971.

———. "Economic Development: Changes to the Indian Act." (Ottawa), 1977.

———. "Indian Control of Indian Education." Policy Paper presented to the Minister of Indian Affairs and Northern Development. Ottawa, 1972.

———. "Position on Patriation of the Constitution." (Ottawa), 1977.

———. "Presentation to the Special Joint Committee of the Senate and of the House of Commons on the Constitution of Canada on Bill C-60." Presented by Noel Starblanket. Ottawa, 1978.

———. *A Strategy for the Socio-Economic Development of Indian People: National Report*. 8th Annual General Assembly of the National Indian Brotherhood. (Ottawa), 1977.

National Northern Development Conference. *Proceedings of the Seventh Conference: Energy and Northern Development*. Edmonton, November 3–5, 1976.

Native Council of Canada. "The Metis Cornerstone of Canadian Confederation." Presented to the Special Joint Committee of the Senate and of the House of Commons on the Constitution of Canada by Harry Daniels. Ottawa, 1978.

Natufe, O. Igho. "The Concept of Native Self-Government in the Soviet North." Draft. Department of Indian Affairs and Northern Development. Ottawa, 1979.

Naysmith, John K. *Land Use and Public Policy in Northern Canada*. Department of Indian Affairs and Northern Development. Ottawa, 1977.

Nixon, President Richard. "Message on American Indians, July 8, 1970." *Law and the American Indian*, Monroe E. Price, ed., pp. 597–610, Indianapolis, n.d.

Northern Native Rights Campaign. Presented by northern native leaders to the people of Canada. Ottawa, March 15, 1979.

Northwest Territories, Council. "Administrative Action in Relation to Constitutional Development in the Northwest Territories." Unpublished. Yellowknife, 1979.

———. "A Brief Presented to the Joint Committee of the House of Commons and the Senate on the Constitutional Amendment Bill." Presented by Arnold J. McCallum. Ottawa, 1978.

———. "History of Political Development of the Northwest Territories 1810–1905." n.p., n.d.

———. *Position of the Legislative Assembly on Constitutional Development in the Northwest Territories*. (Yellowknife), 1979.

———. "Rules of the Legislative Assembly." n.p., n.d.

———. *Supplementary Appropriation No. 1, 1977–78*. 62nd session. Yellowknife, 1977.

———. *Supplementary Appropriation No. 2, 1977–78*. 63rd session. Yellowknife, 1977.

Northwest Territories, Electoral Districts Boundaries Commission. Chairman: Justice C. F. Tallis. "Proposed Electoral Districts of the NWT." n.p., n.d.

———. *Report*. Yellowknife, 1978.

Northwest Territories, Executive Secretariat. "Comparative Statements of Expenditures and Revenues as a Territory and as a Province." n.p., 1975.

Northwest Territories, Department of Finance. *Baffin Region Budget, 1978–79*. (Yellowknife), 1978.

———. *Baffin Region Budget, 1979–80*. (Yellowknife), 1979.

———. *Estimates 1977-78*. Yellowknife, 1977.

———. *Estimates 1978-79*. Yellowknife, 1978.

———. *Estimates 1979-80*. Yellowknife, 1979.

Northwest Territories, Government. *Council in Transition*. Annual Report. Yellowknife, 1976.

———. *Decade of Progress*. Yellowknife, 1977.

———. *Devolution: A Discussion Paper*. n.p., n.d.

———. "Handbook of Practices and Procedures of the Executive Committee." (Yellowknife), n.d.

———. *Our Northern Heritage*. Annual Report. Yellowknife, 1978.

———. "Report of the Commissioner's Task Force on Administration." Unpublished. (Yellowknife), 1979.

———. *Towards Decentralized Government*. Annual Report. Yellowknife, 1977.

———. "Review of Operations: Public Committees." Yellowknife, 1977.

———. "Wildlife Services Report to Baffin Regional Council." n.p., 1979.

Northwest Territories, Department of Health. "A Preliminary Report." Draft. Yellowknife, 1976.

Northwest Territories, Department of Local Government. *Council Involvement in Municipal and Non-Municipal Activities*. Yellowknife, 1978.

———. *Directions for the 1980's*. Yellowknife, 1978.

———. *Local Government Structure and Framework*. Confidential. Yellowknife, 1978.

———. "Objectives, Programs and Structures." Yellowknife, n.d.

———. "A Paper on the Philosophy of the Department of Local Government." The Legislative Council, Northwest Territories. (Yellowknife), 1975.

———. *Responsibility and Local Revenue.* Yellowknife, 1978.

Northwest Territories, Department of Natural and Cultural Affairs, Fish and Wildlife Service. *Goals, Objectives and Policies.* n.p., n.d.

Northwest Territories, Department of Planning and Program Evaluation. "Breakdown of Territorial/Federal Responsibilities." (Yellowknife), n.d.

———. "Northwest Territories Ethnicity Projections: January 1983, 1988." (Yellowknife), 1978.

———. "Northwest Territories Population Information." (Yellowknife), 1978.

———. "Population Estimates: Statistical Cross Tabulations." Yellowknife, 1978.

———. "Population Information; Population Project." Confidential. (Yellowknife), 1978.

———. "Population Projections for the NWT." (Yellowknife), 1977.

———. "Programs and Services of the Government of the Northwest Territories." Draft. Yellowknife, 1979.

Northwest Territories, Science Advisory Board of the Northwest Territories. "Annual Report 1976–77." (Yellowknife), 1977.

———. "Annual Report 1977–78." (Yellowknife), 1978.

Northwest Territories, Department of Social Development. "Annual Report." Territorial Hospital Insurance Services Board. Yellowknife, 1976.

Office of the Special Representative for Constitutional Development in the Northwest Territories. Greenland Home Rule Conference: Background documents and Summary. Ottawa, March 21, 1979.

———. "Local Government in the Northwest Territories." (Yellowknife), 1978.

———. Press kit. Ottawa, 1979.

———. Transcript of the Greenland Home Rule Conference. Unpublished. Ottawa, March 21, 1979.

Oleson, Ole. "Home Rule for Greenland." Department of Indian Affairs and Northern Development. Draft. Ottawa, 1979.

Olliver, M. *British North America Acts and Selected Statutes, 1867–1962.* Ottawa, 1962.

Orvik, Nils. "Northern Development: Modernization with Equality in Greenland." Adapted from a paper presented at the 1975 conference, Canadian Political Science Association. Edmonton, 1975.

Orvik, Nils, ed. *Policies of Northern Development.* Queen's University. Kingston, 1973.

Orvik, Nils, and Kirk R. Patterson, eds. *The North in Transition.* Queen's University. Kingston, 1976.

Orvik, Nils, and Gary Vanderhaden. *Interest Groups in the Northern Territories.* Centre for International Relations, Queen's University. Kingston, 1977.

Orvik, Nils, and Alfred Zariwny, eds. *Interest Groups in the North: A Collection of Term Papers Prepared by Graduate Students at Queen's University.* Kingston, 1974.

Osbaldeston, Gordon F. "Evaluation of Public Programs: A Treasury Board Viewpoint." Treasury Board. (Ottawa), 1973.

Owen, Thomas, and Associates, Ltd. *Barriers to Native Labour Entry and Employment.* Department of Regional Economic Expansion. (Saskatoon), 1976.

Pauloosie, Joe, *et al.* "An Employment Survey of Frobisher Bay." Frobisher Bay, 1978.

———. "Katitseeyeet Report." Frobisher Bay, 1979.

Pavich, Mary. "Clarification of Economic Rent in the North." Department of Indian Affairs and Northern Development. n.p., 1975.

———. "Economic Accounts: The Business Sector, NWT and Yukon, 1967–1974." Department of Indian Affairs and Northern Development. Draft. n.p., n.d.

———. "Economic Accounts: The Government Sector, NWT and Yukon, 1967–1974." Department of Indian Affairs and Northern Development. Draft. n.p., n.d.

———. "Economic Accounts: The Household Sector, NWT and Yukon, 1967–1974." Department of Indian Affairs and Northern Development. Draft. n.p., n.d.

———. "Economic Accounts: The Non-Resident Sector, NWT and Yukon, 1967–1974." Department of Indian Affairs and Northern Development. Draft. n.p., n.d.

———. "Estimation of the Imputed Value of Traditional Activities, NWT and Yukon, 1967–1974." Department of Indian Affairs and Northern Development. Draft. n.p., n.d.

Raby, Stewart. "Aboriginal Land Rights in the Northern Territory of Australia." Ottawa, 1977.

Rea, K. J. *The Political Economy of Northern Development.* Science Council of Canada. Background Study No. 36. Ottawa, 1976.

Report of the 1978 Athabasca-Mackenzie Waterway Conference. Vancouver, January 17, 1978.

Research Institute of Northern Canada. *Canada North Almanac.* Yellowknife, 1977.

Rhodes, Peter F. "The Report of the Australian Aboriginal Land Rights Commission. A Comment." *Saskatchewan Law Review.* pp. 199–212, n.d.

Romaniuk, A. "Evidence of Increase in Natural Fertility During the Earlier Stages of Modernization: Two Case Studies." Draft. Statistics Canada. n.p., 1978.

———. "Modernization and Fertility: Case of the James Bay Indians." *Review of Canadian Sociology and Anthropology.* n.p., 1974.

Rosen, Phillip. "Delegated Legislation in a Parliamentary System." Research Branch, Library of Parliament. Ottawa, 1977.

Rowat, Donald C. *The Canadian Municipal System.* Toronto, 1969.

Ruong, Israel. "The Lapps: An Indigenous People in Fennoscandia." Department of Indian Affairs and Northern Development. Draft. Ottawa, 1979.

Samek, H.E. "Report on a Trip to Northern Communities Where Pool Housing is Provided by Public Works." Confidential. Treasury Board. (Ottawa), 1978.

Sanders, Douglas. "The Friendly Care and Directing Hand of the Government: A Study of Government Trusteeship of Indians in Canada." n.p., 1977.

Shmeiser, Douglas A., *et al. The Native Offender and the Law.* Law Reform Commission of Canada. Saskatoon, 1974.

Scott, D.C. "The Administration of Indian Affairs in Canada." n.p., n.d.

Schuurman, Hubert J.C. *Canada's Eastern Neighbour: A View on Change in Greenland.* Department of Indian Affairs and Northern Development. Ottawa, 1976.

———. "Greenland at the Threshold of Home-Rule: A Report Based on a Trip to Greenland, December 1978." Confidential. Department of Indian Affairs and Northern Development. n.p., 1979.

Searle, D.H., and A. Thompson. "Government in the Northwest Territories: The Carrothers Commission Report." *Alberta Law Review*, Vol. 5, pp. 229–311, 1967.

Smith, J.C. "The Concept of Native Title." *University of Toronto Law Journal*, pp. 1–16, 1974.

Stager, J.K. *Baker Lake, NWT, A Background Report of its Social and Economic Development.* Polar Gas. n.p., 1977.

Sterling, R.P. "Employment Clauses in Agreements with Northern Developers." Department of Indian Affairs and Northern Development. Ottawa, 1976.

Stevenson, Hugh. "The Development of Local Government of the Northwest Territories." Halifax, 1977.

Strong, C.F. *Modern Political Constitutions.* 8th edition. London, 1973.

Taylor, Christopher E. "The Métis and Non-Status Population: Numbers and Characteristics." Confidential. Secretary of State. (Toronto), 1979.

Tellier, Paul M. "Pour une Réforme des Cabinets de Ministres Fédéraux." *Canadian Public Administration.* pp. 414–27, n.d.

Tennant, Paul, and Ardyth Cooper. "Report on Linkages Between Selected Native Institutions and Government Structures in B.C." Office of the Special Representative for Constitutional Development in the Northwest Territories. Vancouver, 1979.

Thomas, Lewis Herbert. *The Struggle for Responsible Government in the North-West Territories 1870–97.* Second Edition. Toronto, 1978.

Thompson, Andrew R. *In Defence of Accountability.* Paper prepared for Science Council of Canada seminar on Northern Development, Calgary, January 15–16, 1976.

Tindal, C.R., and S. Nobes Tindal. *Local Government in Canada.* Toronto, 1979.

Toner, Glen B. "Constitutional Development in the Yukon." Master of Arts thesis. University of Alberta. Edmonton, 1978.

Treude, Erhard. "Pond Inlet, Northern Baffin Island: The Structure of an Eskimo Resource Area." *Polar Geography*, pp. 95–122, April–June, 1977.

Union of British Columbia Indian Chiefs. "Indian Government Today." n.p., 1978.

United Kingdom, Secretary of State for Scotland and Wales. *Our Changing Democracy: Devolution to Scotland and Wales.* London, 1975.

Usher, Peter J., and Grahame Beakhust. *Land Regulation in the Canadian North.* Canadian Arctic Resources Committee. Ottawa, 1973.

Wallbank, R., *et al. Index to the Transcripts: Mackenzie Valley Pipeline Inquiry.* Ottawa, 1977.

Williamson, Robert G. *The Boothia Peninsula People: Social Organization in Spence Bay, N.W.T.* Polar Gas. n.p., 1977.

Wonders, William C., ed. *The Arctic Circle: Aspects of the North from Circumpolar Nations.* Don Mills, 1976.

Woodward, Justice A.E. *Aboriginal Land Rights Commission: First Report, July 1973.* Canberra, Australia, 1973.

Wright, A.J. "Representation of Minorities or Special Groups in Commonwealth Legislatures." Library of Parliament. Ottawa, 1977.

Young, Oran R. "The Alaska Native Regional Corporations." n.p., 1978.

Yukon Territory, Government. "Aspects of Bill C-60, the Constitutional Amendment Bill, 1978, of Concern to the Government of the Yukon Territory." Special Joint Committee of the Senate and of the House of Commons on the Constitution of Canada. Ottawa, 1978.

Zariwny, A.R. *Development of Local Government in the Northwest Territories.* Centre for International Relations, Queen's University. Northern Study Series No. 1/77. Kingston, 1977.

———. "Greenland Report." And Summary. Draft. n.p., 1978.

———. "Paper on Provincial-Type Responsibilities Performed in the Northwest Territories." Yellowknife, 1972.

Zaslow, Morris. "Recent Constitutional Developments in Canada's Northern Territories." *Canadian Public Administration*, pp. 167–80, Vol. X, No. 2. June, 1967.

Législation

FEDERALE

Actes de l'Amérique du Nord britannique

Administration financière

Affaires indiennes et Nord canadien (Ministère)

Agriculture (Ministère)

Alberta, Acte de

Alberta et territoires du Nord-Ouest, frontières

Arpentage des terres du Canada

Arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces

Code canadien du travail

Code criminel

Commission d'énergie du Nord canadien

Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes

Concessions de terres publiques

Déclaration canadienne des droits

Droits de la personne

Droits de l'homme

Eaux internes du Nord

Revision des limites des circonscriptions électorales

Électorale (Loi)

Énergie, Mines et Ressources (Ministère)

Environnement (Ministère)

Expropriations

Faune du Canada

Emploi dans la Fonction publique

Force hydrauliques du Canada

Frontières provinciales: Alberta et territoires du Nord-Ouest (frontière)

Frontières provinciales: Territoires du Nord-Ouest

Habitation (Loi nationale)

Impôt sur le revenu

Indiens

Interprétation

Langues officielles

Lutte contre la pollution atmosphérique

Manitoba, Acte du

Oiseaux Migrateurs (Convention)

Organisation du Gouvernement

Parcs nationaux

Pêcheries

Prévention de la pollution des eaux arctiques

Production et conservation du pétrole et du gaz

Programmes établis (Arrangements provisoires)

Radiodiffusion

Règlement des revendications des autochtones de la Baie James et du Nord québécois

Relations de travail dans la Fonction publique

Remaniements et transferts dans la fonction publique

Représentation des territoires du Nord-Ouest

Ressources en eau du Canada

Santé nationale et Bien-être social (Ministère)

Saskatchewan, Acte de la

Saskatchewan, Ressources naturelles de la

Société centrale d'hypothèques et de logement

Terre-Neuve (Condition de l'union de Terre Neuve au Canada)

Terres territoriales

Territoires du Nord-Ouest

Territoire du Yukon, Acte du

Textes réglementaires

Transports (Loi nationale)

Transports (Ministère)

Travail (Ministère)

Yukon

TERRITORIALE

Apprentice Training Ordinance

Area Development Ordinance

Commissioner's Land Ordinance

Co-operative Associations Ordinance
Council Ordinance
Council Retiring Allowances Ordinance
Education Ordinance
Elections Ordinance
Electoral District Boundaries Commission Ordinance
Environmental Protection Ordinance
Expropriation Ordinance
Fair Practices Ordinance
Financial Administration Ordinance
Financial Agreement Ordinance
Forest Protection Ordinance
Freshwater Fish Marketing Ordinance
Game Ordinance
Income Tax Ordinance
Interpretation Ordinance
Judicature Ordinance
Labour Standards Ordinance
Loan Authorization Ordinance No. 1
Magistrate's Court Ordinance
Medical Care Ordinance
Medical Profession Ordinance
Mining Safety Ordinance
Municipal Ordinance
Northwest Territories Housing Corporation Ordinance
Northwest Territories Public Service Association Ordinance
Petroleum Products Tax Ordinance
Planning Ordinance
Public Health Ordinance
Public Highways Ordinance
Public Service Ordinance
Public Utilities Ordinance
Regulations Ordinance
Royal Canadian Mounted Police Agreement Ordinance
Safety Ordinance
Science Advisory Board Ordinance

Social Assistance Ordinance

Societies Ordinance

Supplementary Financial Agreement Ordinance

Taxation Ordinance

Territorial Hospital Insurance Service Ordinance

Territorial Parks Ordinance

Wildlife Ordinance

Workers' Compensation Ordinance

PROVINCIALE

Direct Legislation Act (1913, repealed 1958) Alberta

Provincial Elections Act (1953) British Columbia

Projets de loi 23, 24, 25, 26, 27, 32, 33, 34, 42 concernant le Règlement des revendications des autochtones de la Baie James et du Nord québécois

DIVERSE

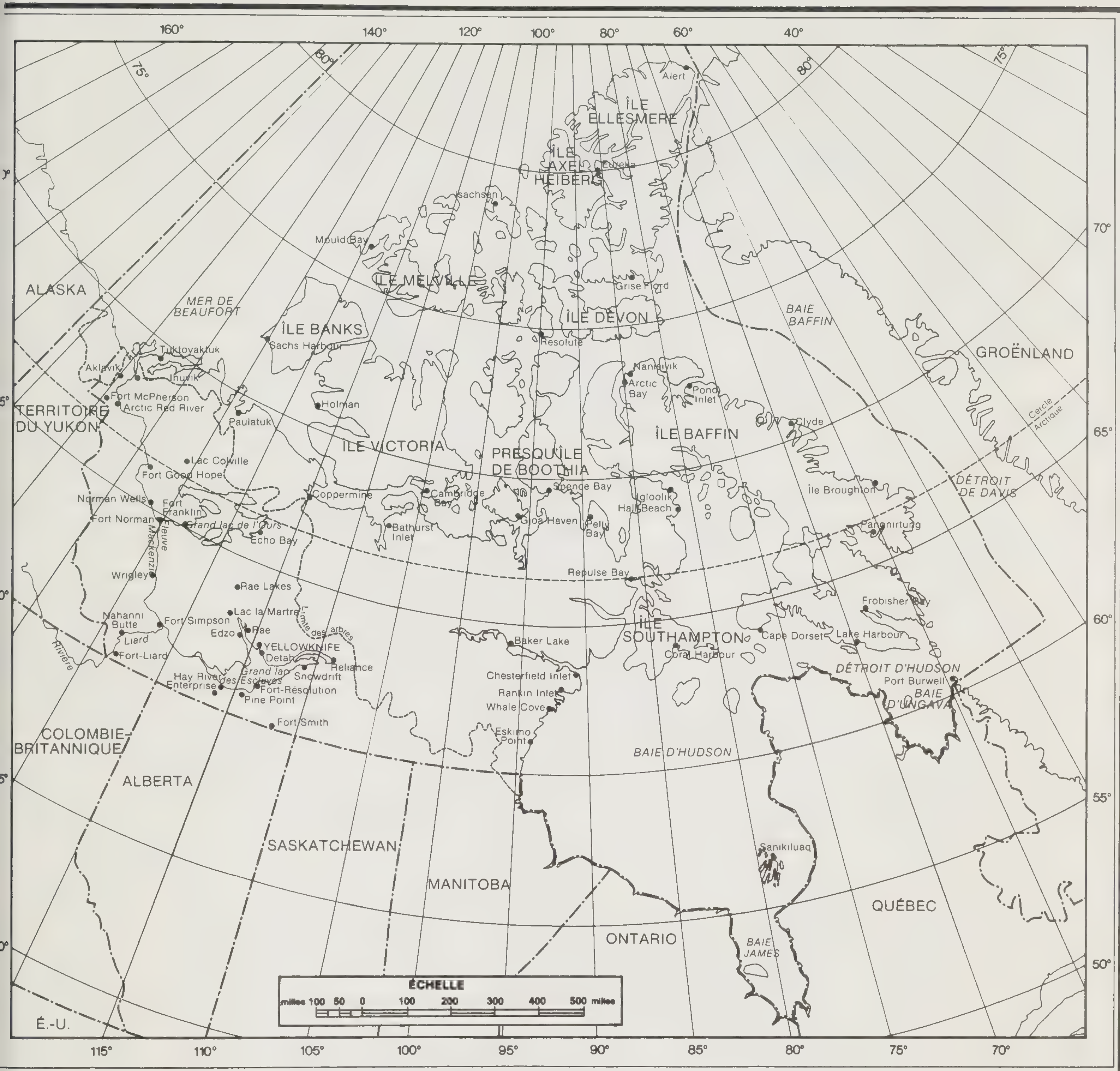
Greenland Home Rule Act (1978) Denmark

Indian Self-Determination and Education Assistance Act (1975) United States

Referendum Act (1948) United Kingdom

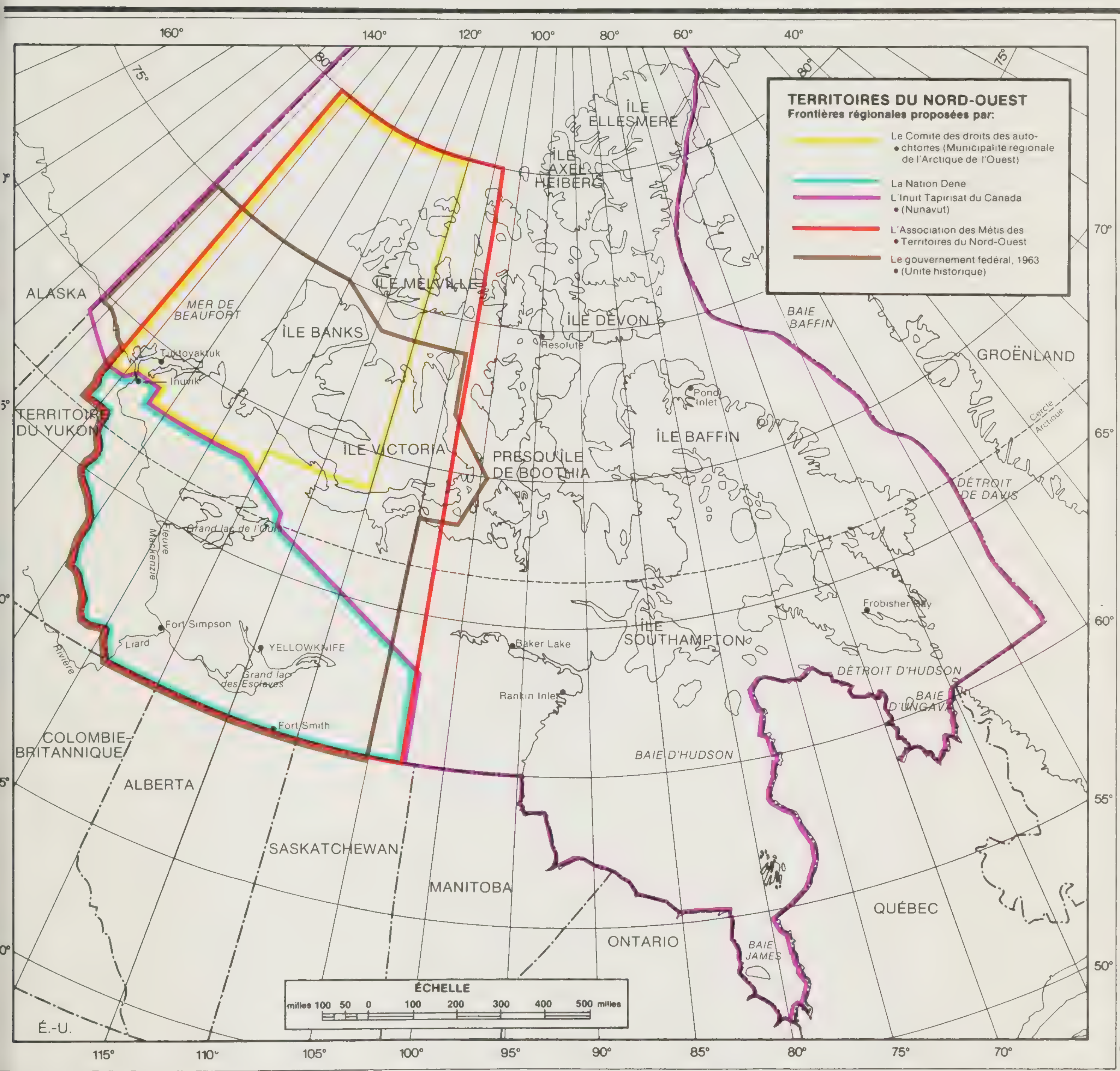
RTE Nº 1

ERRITOIRES DU NORD-OUEST

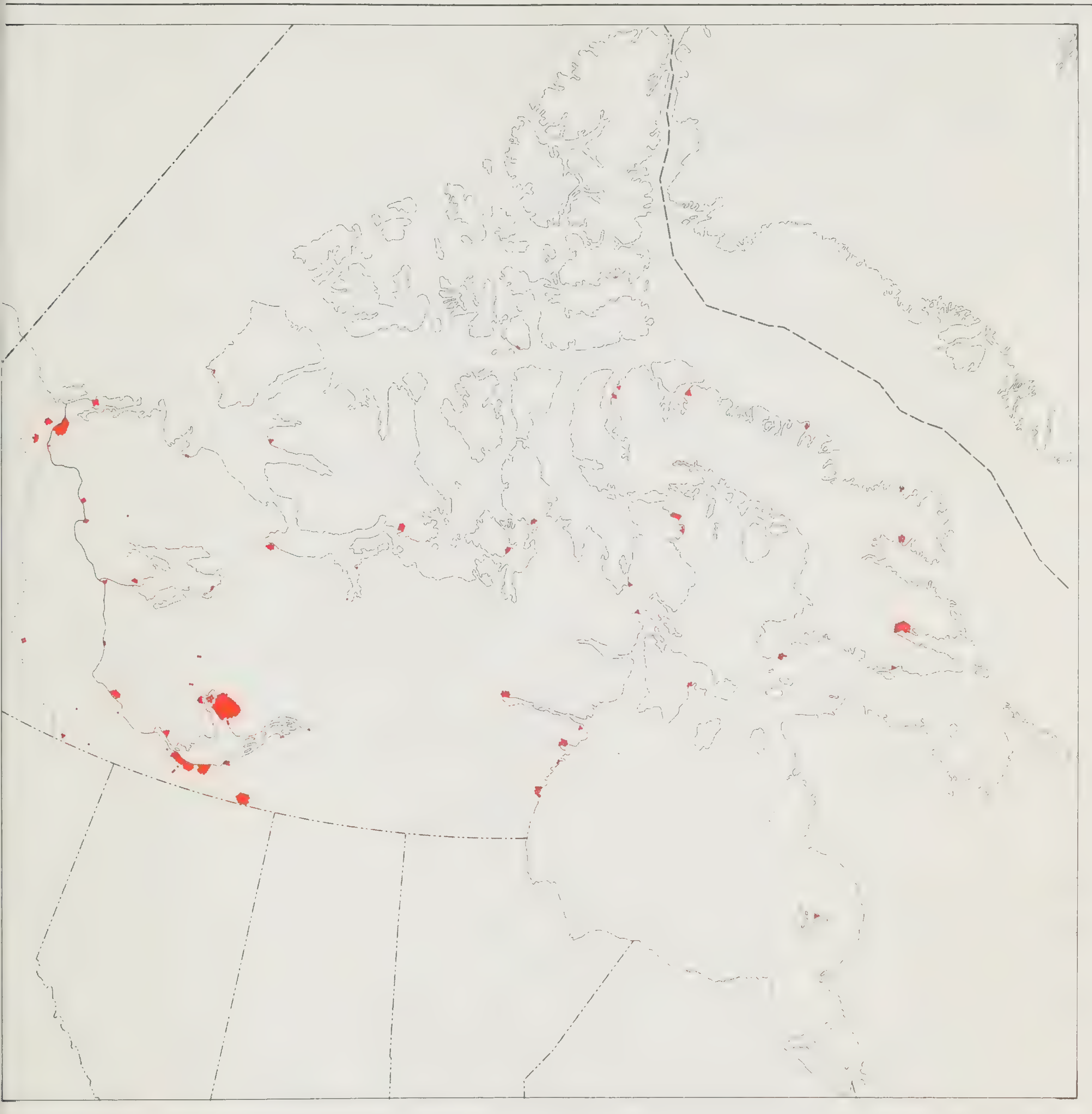


RTE Nº 2

ANS LE CADRE DES REVENDICATIONS FONCIÈRES, RONTIÈRES PROPOSÉES PAR LES GROUPES AUTOCHTONES T LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL, ERRITOIRES DU NORD-OUEST

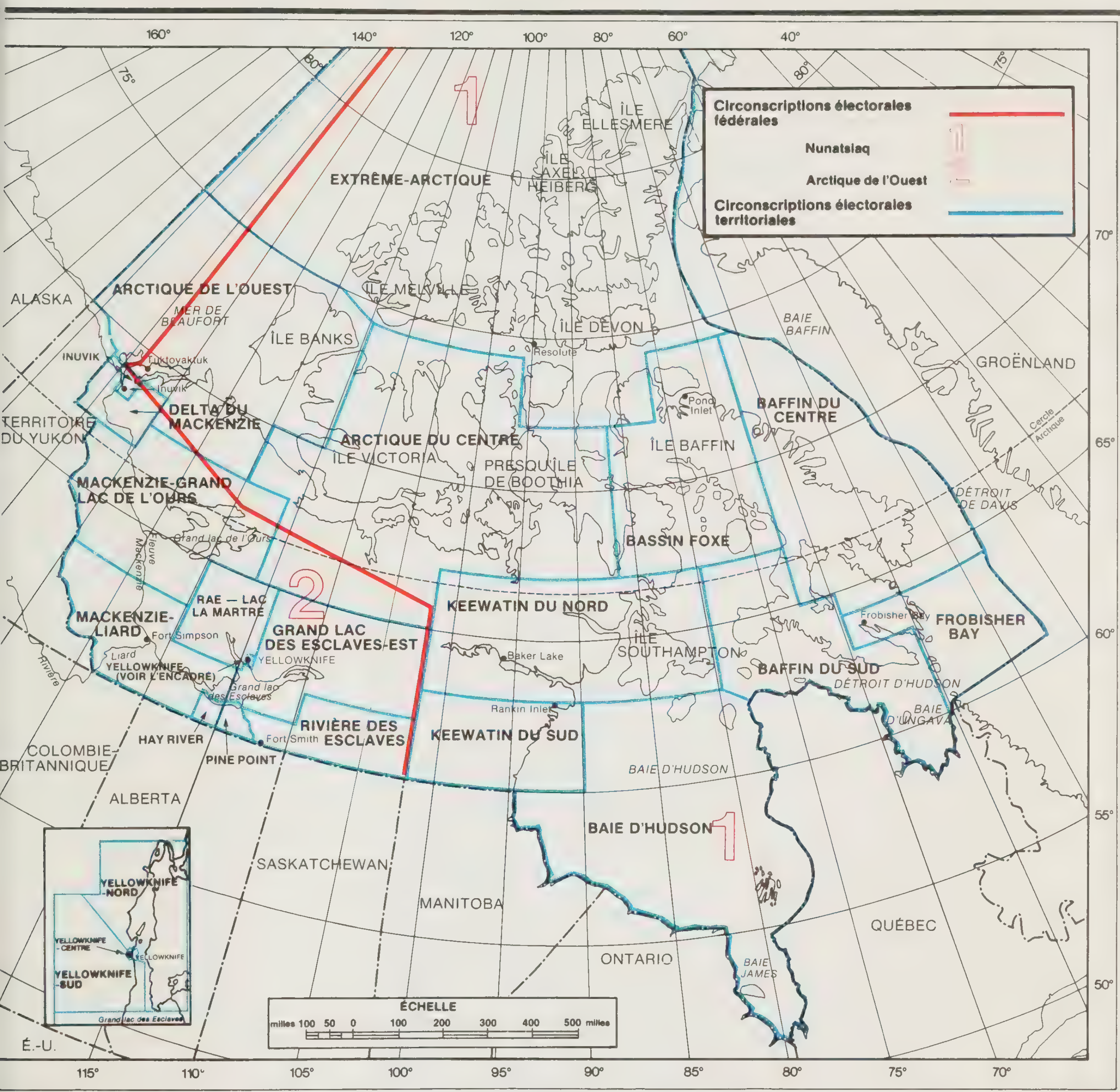


ARTE N°3
ÉPARTITION DÉMOGRAPHIQUE DES TERRITOIRES
U NORD-OUEST (ÉVALUATION DU 31 DÉCEMBRE 1978)

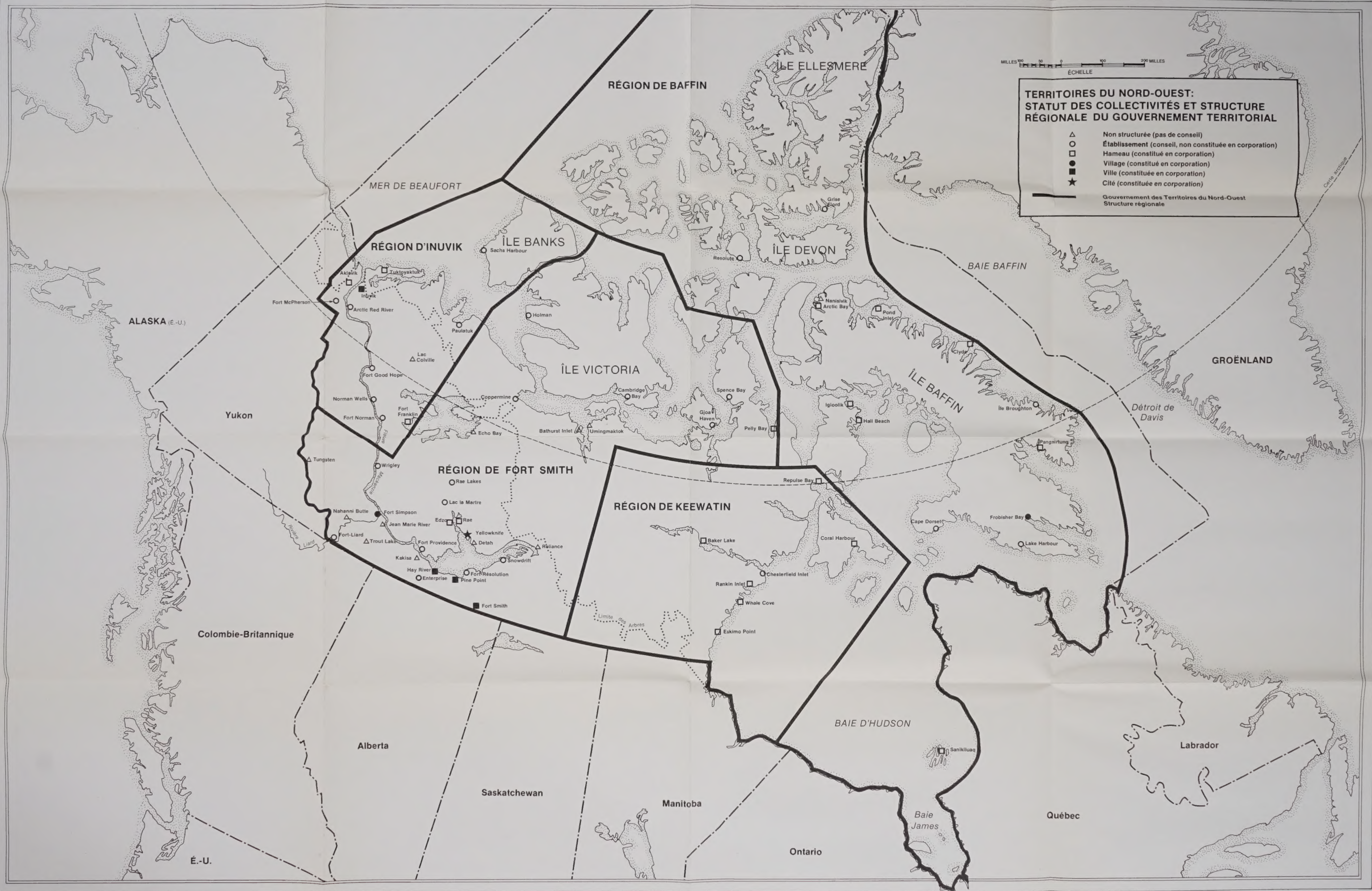


TE N° 4

CONSCRIPTIONS ÉLECTORALES ÉRALES ET TERRITORIALES, RRITOIRES DU NORD-OUEST

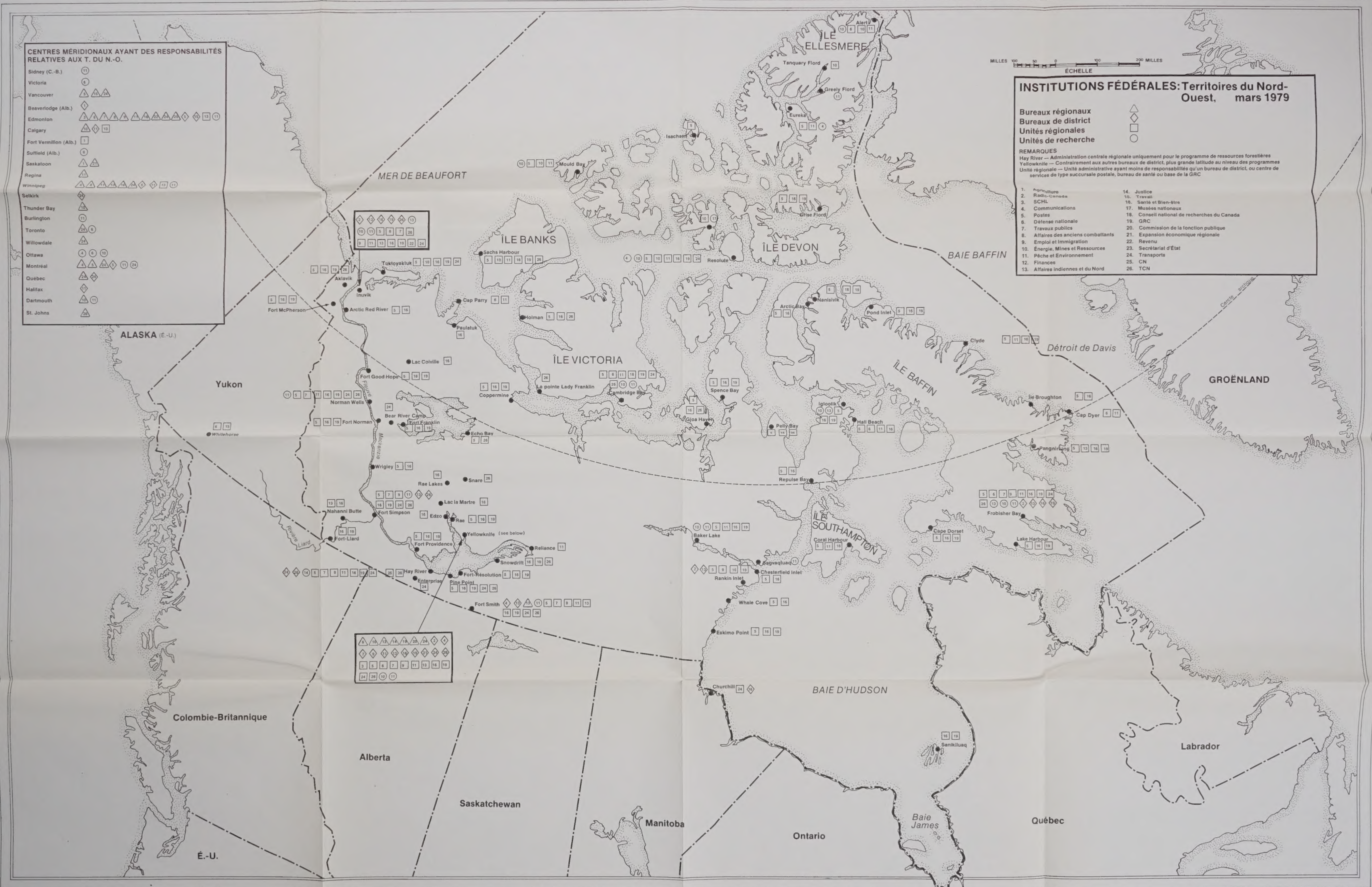


CARTE N°5



TERRITOIRES DU NORD-OUEST:
STATUT DES COLLECTIVITÉS ET STRUCTURE RÉGIONALE DU GOUVERNEMENT TERRITORIAL
Non structurée (pas de conseil)
Établissement (conseil, non constituée en corporation)
Hameau (constitué en corporation)
Village (constitué en corporation)
Ville (constituée en corporation)
Cité (constituée en corporation)
Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest Structure régionale
MILLES 100 50 0 100 200 MILLES
ÉCHELLE
RÉGION DE BAFFIN
RÉGION D'INUVIK
RÉGION DE FORT SMITH
RÉGION DE KEEWATIN
ÎLE ELLESMERE
ÎLE DEVON
ÎLE BANKS
ÎLE VICTORIA
ÎLE BAFFIN
MER DE BEAUFORT
BAIE BAFFIN
Détroit de Davis
BAIE D'HUDSON
Baie James
Cercle arctique
ALASKA (É.-U.)
Yukon
Colombie-Britannique
Alberta
Saskatchewan
Manitoba
Ontario
Québec
Labrador
GROËNLAND
É.-U.
Sachs Harbour
Aklavik
Tuktoyaktuk
Inuvik
Fort McPherson
Arctic Red River
Paulatuk
Holman
Lac Colville
Fort Good Hope
Norman Wells
Fort Norman
Fort Franklin
Coppermine
Echo Bay
Fleuve Mackenzie
Tungsten
Wrigley
Rae Lakes
Lac la Martre
Nahanni Butte
Fort Simpson
Jean Marie River
Edzo
Rae
Yellowknife
Detah
Fort-Liard
Trout Lake
Fort Providence
Reliance
Kakisa
Snowdrift
Hay River
Enterprise
Fort-Résolution
Pine Point
Fort Smith
Rivière Liard
Cambridge Bay
Bathurst Inlet
Umingmaktok
Spence Bay
Gjoa Haven
Pelly Bay
Resolute
Grise Fiord
Nanisivik
Arctic Bay
Pond Inlet
Clyde
Igloolik
Hall Beach
Île Broughton
Pangnirtung
Repulse Bay
Baker Lake
Coral Harbour
Chesterfield Inlet
Rankin Inlet
Whale Cove
Eskimo Point
Limite des Arbres
Cape Dorset
Frobisher Bay
Lake Harbour
Sanikiluaq

CARTE N°6



CENTRES MÉRIDIONAUX AYANT DES RESPONSABILITÉS RELATIVES AUX T. DU N.-O.
Sidney (C.-B.)
Victoria
Vancouver
Beaverlodge (Alb.)
Edmonton
Calgary
Fort Vermilion (Alb.)
Suffield (Alb.)
Saskatoon
Regina
Winnipeg
Selkirk
Thunder Bay
Burlington
Toronto
Willowdale
Ottawa
Montréal
Québec
Halifax
Dartmouth
St. Johns
MILLES 100 50 0 100 200 MILLES
ÉCHELLE
INSTITUTIONS FÉDÉRALES: Territoires du Nord-Ouest, mars 1979
Bureaux régionaux
Bureaux de district
Unités régionales
Unités de recherche
REMARQUES
Hay River — Administration centrale régionale uniquement pour le programme de ressources forestières
Yellowknife — Contrairement aux autres bureaux de district, plus grande latitude au niveau des programmes
Unité régionale — Unité administrative ayant moins de responsabilités qu'un bureau de district, ou centre de services de type succursale postale, bureau de santé ou base de la GRC
1. Agriculture
2. Radio-Canada
3. SCHL
4. Communications
5. Postes
6. Défense nationale
7. Travaux publics
8. Affaires des anciens combattants
9. Emploi et Immigration
10. Énergie, Mines et Ressources
11. Pêche et Environnement
12. Finances
13. Affaires indiennes et du Nord
14. Justice
15. Travail
16. Santé et Bien-être
17. Musées nationaux
18. Conseil national de recherches du Canada
19. GRC
20. Commission de la fonction publique
21. Expansion économique régionale
22. Revenu
23. Secrétariat d'État
24. Transports
25. CN
26. TCN
ÎLE ELLESMERE
Alert
Tanquary Fiord
Greely Fiord
Eureka
Isachsen
Mould Bay
Grise Fiord
ÎLE DEVON
Resolute
MER DE BEAUFORT
ÎLE BANKS
Sachs Harbour
Tuktoyaktuk
Aklavik
Inuvik
Fort McPherson
Arctic Red River
Cap Parry
Paulatuk
Holman
ÎLE VICTORIA
BAIE BAFFIN
Arctic Bay
Nanisivik
Pond Inlet
Clyde
Détroit de Davis
ÎLE BAFFIN
GROËNLAND
Cercle arctique
ALASKA (É.-U.)
Yukon
Whitehorse
Lac Colville
Fort Good Hope
Norman Wells
Fort Norman
Bear River Camp
Fort Franklin
Echo Bay
Coppermine
Le pointe Lady Franklin
Cambridge Bay
Spence Bay
Gjoa Haven
Pelly Bay
Igloolik
Hall Beach
Île Broughton
Cap Dyer
Pangnirtung
Repulse Bay
Frobisher Bay
Cape Dorset
Lake Harbour
Wrigley
Rae Lakes
Snare
Lac la Martre
Nahanni Butte
Fort Simpson
Edzo
Rae
Yellowknife (see below)
Fort Providence
Fort-Liard
Rivière Liard
Mackenzie
Reliance
Snowdrift
Hay River
Enterprise
Fort-Résolution
Pine Point
Fort Smith
Baker Lake
ÎLE SOUTHAMPTON
Coral Harbour
Sagvaqjuaq
Chesterfield Inlet
Rankin Inlet
Whale Cove
Eskimo Point
Churchill
BAIE D'HUDSON
Sanikiluaq
Labrador
Colombie-Britannique
Alberta
Saskatchewan
Manitoba
Ontario
Québec
Baie James
É.-U.